

40
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA Y EL RECURSO DE
INCONFORMIDAD EN EL DERECHO
ECOLOGICO MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
LUIS ALBERTO BARRERA RAMOS



ACATLAN EDO. DE MEXICO

1995

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA
Y EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL
DERECHO ECOLOGICO MEXICANO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ENEP-ACATLAN
FACULTAD DE DERECHO.

ELABORO: LUIS ALBERTO BARRERA RAMOS
No. Cta. 8348875-9

ASESOR: LIC. EDUARDO SADOT MORALES, F.

The lower half of the page contains several handwritten signatures and a stamp. One signature is written over the author's name. Another signature is written over the advisor's name. A large, stylized signature is written across the bottom. A circular stamp is partially visible, containing the text 'D. N. A. M.' and 'L. M. A. M.'.

**AGRADECO PROFUNDAMENTE A DIOS Y A MIS PADRES, QUIENES ME
DIERON LA VIDA Y EN TODO MOMENTO ME BRINDARON SU DEDICACION
Y APOYO, SIGUIENDO MI FORMACION DESDE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA
Y SOBRE TODO EN MI ETAPA PROFESIONAL.**

GRACIAS A DIOS Y A MIS PADRES.

**A MI ESPOSA, HERMANOS, FAMILIARES, COMPAÑEROS Y AMIGOS LES
AGRADEZCO SU APOYO Y ESTIMULO QUE ME HAN DADO PARA PODER
LOGRAR ESTE OBJETIVO.**

**TAMBIEN AGRADEZCO LOS CONSEJOS, APOYO Y FACILIDADES QUE
SIEMPRE ME OTORGARON PARA LA ELABORACION DE ESTA TESIS,
TANTO POR PARTE DE MI JEFE, COMO POR LA PRESIDENCIA Y
DIRECTIVOS DE LA EMPRESA PARA LA CUAL PRESTO MIS SERVICIOS.**

A TODOS ELLOS MIL GRACIAS.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales ENEP-ACATLAN, Universidad de la cual estoy sumamente orgulloso de haber pertenecido, así como a los Académicos que gracias a sus enseñanzas pude lograr mi formación profesional; y, por la orientación y asesoramiento de mi tesis, que en todo momento tuve de mi ASESOR LIC. EDUARDO SADOT MORALES FIGUEROA, así como por la atención e interés, que se sirvieron prestarme para la revisión y anuencia de dicho trabajo, por parte de los SINODOS LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA, LIC. EDUARDO TEPALE ESCALANTE, LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS Y LIC. NORA YOLANDA MOLINA RAYGOZA...

LES DOY LAS GRACIAS Y HAGO UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO POR SU VALIOSA AYUDA, SIN LA CUAL NO HUBIERA SIDO POSIBLE LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

**LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA Y EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL
EL DERECHO ECOLOGICO MEXICANO**

	Paginas:
I.- INTRODUCCION.....	1 - 5
II.- MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.	
1.-CONCEPTO DE NATURALEZA, ECOLOGIA, ECOSISTEMA Y AMBIENTE.....	6 - 10
2.-CONCEPTO DE DERECHO ECOLOGICO.....	11 - 14
3.-CONSIDERACIONES GENERALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO..	15 - 20
4.-CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	21 - 24
III.-FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO ECOLOGICO.	
1.-ASPECTOS GENERALES.....	25 - 27
2.-LA CONSTITUCION.....	28 - 30
3.-LA LEY ECOLOGICA.....	31
3.1.-ANTECEDENTES.....	31 - 33
3.2.-LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.....	34 - 37
3.2.1.-ESQUEMA.....	37 - 39
3.2.2.-MARCO CONCEPTUAL.....	39 - 41
3.2.3.-SISTEMA DE ATRIBUCIONES, COMPETENCIA Y CONCURRENCIA.....	42 - 45
4.-LOS REGLAMENTOS ECOLOGICOS.....	46 - 47
4.1.-EN MATERIA ATMOSFERICA.....	47
4.2.-EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.....	48
4.3.-EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.....	48 - 49
5.-LOS ACUERDOS DE AUTORIDADES ECOLOGICAS.....	50 - 52
IV.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SOBRE LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS ECOLOGICOS.	
1.-FASES.....	53 - 62
2.-FACULTAD SANCIONADORA DE LAS AUTORIDADES ECOLOGICAS.....	63 - 69
3.-LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA.....	70 - 77
4.-EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	78 - 84
A D E N D A	
V.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	85 - 86
1.-ESTRUCTURA.....	86 - 94
2.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACION.....	95 -102
3.-DEL RECURSO DE REVISION.....	103-106
VI.-TRASLADO SECRETARIAL DE FACULTADES Y COMPETENCIAS.....	107-108
VII.-CONCLUSIONES GENERALES.....	109-113
PROPUESTAS.....	114-115
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.....	116-117

I N T R O D U C C I O N

La contaminación es un problema de carácter mundial, de ahí que los distintos gobiernos del orbe, han adoptado medidas tanto técnicas basadas en normalización, como legales basadas en regulaciones de tipo ecológico, esto es, que establecen diferentes medidas de control y prevención destinadas a lograr tomar medidas pertinentes para evitar el daño a la ecología. La protección al medio ambiente y la implementación de regulaciones y normas para protegerlo son cada vez más estrictas en todo el mundo.

La legislación mexicana es una de las más avanzadas y también una de las más complicadas por su alto nivel de especialización, tomando en cuenta que la misma se ha desarrollado a pasos agigantados en sólo seis años, por lo cual, es natural que su correcta interpretación y aplicación no sea una tarea fácil. A este respecto, cabe mencionar la afirmación hecha por el Físico Sergio Reyes Luján, Presidente en ese entonces del Instituto Nacional de Ecología, de la Secretaría de Desarrollo Social, al señalar que:

"Nuestra legislación ecológica es de lo más moderna y completa" "Prueba de esto es el reconocimiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Organización Mundial de la Salud a la Red de Monitoreo de la Ciudad de México, la cual junto con los Angeles son las únicas en cumplir con los parámetros establecidos, superando incluso a Moscú y Londres" "Además, en nuestro país se ha dado un proceso acelerado para crear normas ecológicas en respuesta de los retos que plantea la entrada del Tratado de Libre Comercio." (1)

(1) IDC Revista de Información Dinámica de Consulta. 13 de Oct. 1993. Año VIII No.186. Sección Jurídico-Corporativo, pag. 2254. México, D.F.

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2), es la Secretaría de Estado encargada, entre otras cosas, del cumplimiento y vigilancia de la reglamentación de las disposiciones de la Constitución Mexicana, que se refieren a la preservación y reestructuración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, por lo tanto, es esta dependencia la que a través del "Instituto Nacional de Ecología (I.N.E.) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (P.F.P.A)", organismos desconcentrados (3), realiza los actos administrativos concernientes a la ecología y protección al ambiente en materia federal dentro del ámbito de su competencia y atribuciones de cada uno de estos órganos.

Este trabajo, no tiene como objeto el estudio de todas esas facultades que la Ley les otorga a esos organismos desconcentrados, por lo que, sólo se señalaran a groso modo, sus campos de acciones, de tal manera que se pueda tener un panorama general, en el que esta basado el actuar de la

(2) Consultar artículos 14,16,17,18 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(3) Organismos desconcentrados.-Son órganos administrativos dentro de la administración centralizada, jerárquicamente subordinados que tienen sus propias atribuciones y facultades específicas para atender y resolver asuntos en razón de su materia y territorio.

Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art.17. Ver Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Capítulo VII denominado "De los Organos Desconcentrados" artículo 34.

Ver Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, artículo 1.

autoridad federal en materia ecológica y de protección al ambiente, y que en cierta forma ayude a comprender la esfera jurídico-administrativa en que se emerge, el tema del presente estudio denominado "Instancia Administrativa y el Recurso de Inconformidad en el Derecho Ecológico Mexicano."

Es cierto que hay legislaciones locales en materia ecológica, y estas tienen sus propias investiduras de atribuciones y funciones respecto de la ecología, en sus circunscripciones territoriales, así como los procedimientos aplicables, sin embargo la política y criterios ecológicos de las legislaciones locales, deben guardar congruencia con las federales, por eso sólo se desarrollará el tema enfocado al aspecto federal.

De acuerdo a sus atribuciones que les dá el propio Reglamento de la SEDESOL y el Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (4), se puede resumir que:

1.-El Instituto Nacional de Ecología es el órgano desconcentrado de la SEDESOL, encargado de llevar a cabo la política general de ecología, promover, establecer y emitir los ordenamientos y normas para el control y prevención de la

(4) Arts. 34, 35, 36, 37, 38 y 39 del Reglamento Interno de la SEDESOL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992; Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del I.N.E. y de la P.F.P.A. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992.

contaminación ecológica, evaluar, dictaminar y resolver sobre impactos y riesgos ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones, registros y licencias, así como resolver los recursos administrativos que le competan.

2.-La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es el órgano desconcentrado de la SEDESOL, encargado de la inspección, atención de quejas y denuncias, vigilancia del cumplimiento de las disposiciones y ordenamientos ecológicos, y el encargado de establecer los mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

De lo anterior se desprende que los dos tienen facultades para resolver sobre los recursos administrativos, pero esto se diferencia en que el I.N.E. conocerá de aquellos recursos que le sean presentados, por inconformidades con respecto a su propio actuar, que de acuerdo a lo anterior se basa en la emisión de los ordenamientos ecológicos y otorgamiento de autorizaciones, licencias, etc. En cambio la P.F.P.A., conoce de las instancias y recursos administrativos, que se le presenten, por inconformidades de su propio actuar, basado en la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos.

El presente estudio, se enfoca básicamente al procedimiento administrativo que se desprende del actuar de éste último órgano desconcentrado, basado en la vigilancia del cumpli-

miento de los ordenamientos ecológicos, ya que es, precisamente aquí, en donde el análisis de la instancia administrativa y el recurso de inconformidad, son de suma importancia, pues con ellos se puede prevenir que los actos administrativos de la autoridad, puedan causarle un agravio a los administrados, por lo que, en el desarrollo del presente estudio, independientemente de sistematizar el procedimiento administrativo ecológico sobre este particular, se pretende demostrar que el ejercicio de los medios de defensa antes citados, y que emanan de los principios constitucionales del derecho de audiencia y de legalidad de los actos administrativos, plasmados en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son de indispensable observancia y por lo tanto la autoridad debe respetar su ejercicio por parte de los particulares.

II.- MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.

1.-CONCEPTO DE NATURALEZA, ECOLOGIA, ECOSISTEMA y AMBIENTE.

Para poder comprender a lo que se le denominará como el Derecho Ecológico y los derechos, valga la redundancia, que se tutelan por el mismo, es necesario comprender conceptos tales como el de Naturaleza, Ecología, Ecosistema y Ambiente, sin entrar a su estudio de fondo, sino simplemente conocer el espíritu y significado general de cada uno de ellos.

Así pues, partiendo de conceptos simplistas, a la Naturaleza se le considera que es un todo dividido en tres grandes grupos o reinos: el animal, mineral y el vegetal, de ahí que también se le considere como algo móvil, que rodea. Filosóficamente se cree que es algo universal a lo que pertenece el hombre y que determina su existencia en el planeta. Para el Chileno Hernán San Martín, estudioso de la materia (5), considera que la naturaleza está estructurada por: "a.- La composición de la comunidad de seres vivos y su distribución en el tiempo y en el espacio; b.- La cantidad y distribución de elementos naturales tales como el nitrógeno, fósforo, potasio, agua, aire, tierra, etc.; c.-Las condiciones físicas de sobrevivencia de los seres vivos tales como la temperatura, humedad, luminosidad, intensidad de los rayos solares, etc."; asimismo por función de la naturaleza la define por: "a.-La tasa de energía biológica que circula en la naturaleza (ciclo de la energía): fotosíntesis, respiración de pobla-

(5) HERNAN SAN MARTIN, Ecología Humana y Salud. El Hombre y su Medio Ambiente, 2a.ed. p. xiii (glosario).

ciones, respiración de comunidades de especies, etc.; b.-La tasa de movimientos cíclicos de diversos materiales: ciclos biogeoquímicos; y c.-Las regulaciones biológicas: regulación de poblaciones y de comunidades por el ambiente y los efectos reguladores de los organismos sobre el ambiente."

Por su parte la Ecología, que etimológicamente deriva de la raíz griega oikos, que significa "casa" y logos que significa "ciencia o estudio de ", se puede decir que es la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos con su medio. Atendiendo a un concepto más especializado sobre la materia, como el contenido en el Diccionario de Biología (6), se define a la "Ecología (bioecología, ecología ambiental) como el estudio de las relaciones de los organismos entre sí y con el ambiente". Investiga tanto la interrelación del organismo con el ambiente físico (luz, temperatura, salubridad, etc.), como con el ambiente biológico (las relaciones con los demás organismos). El objeto inmediato de esta ciencia es el estudio de las comunidades de organismos y de las condiciones físicas en que se desenvuelven. La reunión de la comunidad y su ambiente físico recibe el nombre de complejo ecológico o "Ecosistema".

El término de ecología fué creado en 1869 por el Biólogo Alemán Haeckel (oecology) y su sistematización explícita como ciencia es relativamente moderna; la ecología considera los fenómenos vitales en su mayor generalidad. Desde un punto

(6) Diccionario de Biología, Ed. Norma p.113, Bogotá Colombia 1983.

de vista práctico, proporciona una base científica a numerosos problemas agrícolas, (conservación de los bosques, incremento del rendimiento de los suelos, de las aguas, ganaderos, protección a la naturaleza, racionalización de las industrias con los recursos humanos, etc.). y atendiendo a lo anterior tenemos un apéndice de la ecología, o sea a la ecología humana, que es la ciencia que estudia las relaciones mutuas del hombre con su medio ambiente.

Para Hernán San Martín "La ley básica de la Ecología es que en la Naturaleza nada se crea ni nada desaparece, todo lo que sucede son cambios y transformaciones en la materia y en la energía" (7) .

El Ecosistema, como se ha mencionado anteriormente, es la zona natural llamada también sistema ecológico en que organismos vivientes y sustancias inertes actúan intercambiando materiales en una relación recíproca. Siguiendo los conceptos sobre la materia que da Hernán San Martín, al Ecosistema lo define " como la interrelación y equilibrio (funcional y energético) entre las especies vivas (animales y vegetales) con un determinado ambiente; vale decir el equilibrio entre la comunidad viva y el ambiente no vivo ", y termina aseverando que "El Ecosistema es la unidad de base en la ecología" (8).

Los ecosistemas no son entes estáticos e inmutables sino que se encuentran en un constante proceso de desarrollo y trans-

(7) Idem p.1 (Hernán San Martín).

(8) Idem p.(glosario) xiii (Hernán San Martín).

formación, fluctúan y en la actualidad, se encuentran sometidos a la explotación humana. Al mismo tiempo tienen también una dimensión espacial. De ahí que los ecosistemas impongan condiciones especiales de vida a los organismos que viven en ellos.

Asimismo Hernán San Martín define al Ambiente como "el medio físico, biológico y social en que vive el hombre, vale decir, el medio en que se desarrollan sus sistemas de relaciones ecológicas" (9)

Todos los conceptos antes citados están estrechamente ligados el uno con el otro, de ahí que normalmente se usen los términos como sinónimos, aunque cabe señalar que, mientras la naturaleza es considerada como un todo de nuestro universo, la ecología viene a ser una rama de ese todo, que estudia las relaciones de los seres vivos con su medio ambiente, es decir a los elementos naturales o artificiales creados por el hombre que interactúan en un espacio y cuando precisamente este estudio se circunscribe a un espacio y tiempo determinado estamos en presencia del ecosistema.

Por último, respecto de los conceptos que se han tratado de definir en forma general y sencilla, concluiremos tomando las definiciones contenidas en la legislación ecológica mexicana. Partiendo de la Ley de 1971 (10), ésta definía al Ambiente como el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos que

(9) Idem p. (glosario) xiii

(10) Ley Federal de Protección al Ambiente art. 4. 1971.

propician la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos; y al Ecosistema.- la unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un espacio determinado.

Por otro lado, en el ordenamiento ecológico actual, o sea la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de igual manera toma los anteriores conceptos, aunque en una forma mas simple definiendo en su art.3o.- al "Ambiente: como el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados; y al Ecosistema: la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados." Como se puede observar estos conceptos son muy similares, apenas diferenciables, ya que uno, se puede decir, es parte del otro, (el ecosistema del ambiente), sin embargo no dejan de tener en sí, los elementos que ya se han analizado en cada concepto y que son la base fundamental por la que se da el nacimiento a los ordenamiento ecológicos, es decir, por lo que es necesario regular esa interacción del hombre con el medio que lo rodea, pues de ello dependerá la subsistencia de la vida.

2.-CONCEPTO DE DERECHO ECOLOGICO.

No es una coincidencia el hecho de que la ecología, la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos con su entorno, haya iniciado su andadura como tal, en la época en que la acción humana sobre el medio ambiente comenzó a tomar proporciones notables, con graves consecuencias que no han disminuido desde entonces.

Es así, que el hombre empezó a razonar sobre los daños que le causaba al medio ambiente que lo rodeaba, tanto por modificar el ecosistema en que se desarrollaba y adecuarlo a sus propias necesidades, como por el uso desmedido e irracional de los recursos naturales como satisfactorios de las necesidades del hombre y del avance industrial que fué creciendo. De ahí que con el tiempo fué tratando de buscar mecanismos tecnológicos apoyados en normas legales, para razonar el uso de los recursos naturales recuperables y no recuperables y a su vez tratar de no afectar o modificar en lo menos posible el ecosistema o medio ambiente de un lugar determinado.

A este respecto cabe mencionar lo que cita el Lic. Manuel del Río González, en relación al mensaje que el entonces Presidente electo de los Estados Unidos de Norteamérica Richard Nixon, dirigió al Congreso de su país, mediante una iniciativa de Ley Ecológica, en el cual en su parte medular de la exposición de motivos se refirió a lo siguiente: " el

origen de la contaminación ambiental, se encuentra en los adelantos de la tecnología propia de nuestro siglo". (11)

Continuando con la citas que hace el Lic.Manuel del Rio sobre el mensaje de Nixón al Congreso de su país, refiriéndose a la necesidad de tomar acciones en contra de la contaminación dice: "..Estos requieren fundamentalmente de nuevas filosofías de la tierra, del aire y del agua usada, para una estricta regulación,..."(12),

Esto,nos hace comprender la importancia que la ecología tiene para la subsistencia de la vida y por ello la necesidad, de contar con los ordenamiento legales que formulen y conduzcan su política general y saneamiento ambiental, establezcan los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y preservar la calidad del medio ambiente, así como apoyar las acciones del desarrollo socio económico, tendientes, primeramente, para alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin descuidar que ese progreso sea mediante una explotación adecuada de los recursos naturales que puedan originar su deterioro en detrimento de la calidad del medio ambiente, lo cual viene a ser el objetivo primordial de los ordenamientos legales ecológicos vigentes.

Al Derecho por su parte se le puede considerar como una necesidad humana, para regular las relaciones entre los

(11) DEL RIO GONZALEZ, Manuel. Revista Jurídica Veracruzana Legislación Contra la Contaminación Ambiental. p. 34
(12) Idem p. 35

individuos de una manera armónica, mediante la aplicación de normas jurídicas. De lo que se puede determinar uno de los elementos básicos del derecho y que es "la regulación de la conducta social de los individuos a través de la norma jurídica". La norma jurídica a su vez tiene ciertas características tales como la heteronomía (13), la bilateralidad (14), la exterioridad (15) y la coercitibilidad (16), que la diferencian de otras normas como la moral o la religiosa, en donde su inobservancia traerá como consecuencia, tal vez algún rechazo por parte de la sociedad o un remordimiento moral, en cambio, si una norma jurídica no es cumplida cuando se tenga la obligación de así hacerlo traerá como consecuencia una atribución de una sanción.

Ahora bien, el conjunto de las normas jurídicas configuran al Derecho, y este último tiene varias clasificaciones atendiendo a la materia en que se especializa precisamente ese conjunto de normas, como por ejemplo el Derecho Público es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Estado y a su vez este Derecho comprende otras ramas como la del Derecho Constitucional, Administrativo, etc.

(13) Heterónoma.- estar sometido a la autoridad o mandato de otro.

(14) Bilateral.- además de imponer deberes, conceden facultades.

(15) Externa.- la adecuación de la conducta externa con el deber regulado.

(16) Coercible.- en caso de su inobservancia es posible hacerlo valer mediante la fuerza.

Tomando en consideración los elementos comentados, tanto de la ecología como del derecho se puede decir que:

Derecho Ecológico.- es el conjunto de normas jurídicas que regulan y rigen la interacción y el equilibrio entre los seres vivos y su medio ambiente.

Como sus elementos esenciales se consideran los siguientes:

1.-Conjunto de normas jurídicas.

2.-Que regulan y rigen la interacción y el equilibrio entre los seres vivos y su medio ambiente.

Su objetivo principal es el de regular la interacción de los seres vivos con su medio para lograr un equilibrio ecológico, y conservar como se ha dicho antes: "la subsistencia de la vida". Para lograr ese equilibrio ecológico es necesario regular esa interacción de los seres vivos con su medio, a través de la implementación de ciertas medidas obligatorias para cada caso en particular, es decir, dependiendo de lo que se pretenda tutelar o proteger, como es el agua el aire, etc. y que ya anteriormente se ha comentado, así como el por que de la importancia de preservar los recursos naturales.

3.-CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO.

No menos importante es conocer el concepto del acto administrativo, pues es este, el que puede originar consecuencias jurídicas inmediatas para el administrado.

El actuar de las autoridades se basa en las atribuciones, facultades, deberes y derechos que le señala la Ley, y ésta puede disponer que determinados hechos originen efectos jurídicos inmediatos. A este efecto Fritz Fleiner dice:

"Los deberes y derechos públicos pueden nacer directamente de la promulgación de la Ley, de tal manera que entre la Ley y el súbdito no tenga que interponerse antes la autoridad administrativa para fijar lo que el particular ha de pretender o a lo que queda obligado. Sin embargo la mayoría de los derechos y deberes públicos reciben su delimitación sólo mediante una declaración de voluntad de la autoridad administrativa. Entonces el derecho y el deber no derivan directamente de la Ley, sino de este acto administrativo" (17).

Es así que, esta declaración de voluntad emitida por la autoridad administrativa, produce consecuencias jurídicas para el administrado, esto es, le puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir, derechos y obligaciones.

(17) FRITZ FLEINER. Instituciones de Derecho Administrativo. Ed.Labor S. A., Barcelona 1986. pag.146-147.

La autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones, siendo estas producto de la actividad del Estado, realiza actos que dada su naturaleza, producen un efecto jurídico al administrado interesado y dicho efecto puede ser positivo o negativo, según se vea afectada la esfera jurídica del súbdito; a este respecto cabe agregar la definición que da sobre el acto administrativo Antonio Royo Villanova:

"Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública" (18).

Pero no todos los actos que emanan de la autoridad administrativa reciben el calificativo de actos administrativos, pues hay actos de administración, que son propios de la actuación administrativa y que no reúnen todas las características de aquellos, o sea, una declaración de la voluntad unilateral, concreta emanada de un órgano administrativo que produce efectos jurídicos al administrado.

"El acto administrativo implica el ejercicio, por parte, de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el poder Público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y

(18) VILLANOVA ROYO ANTONIO. Elementos de Derecho Administrativo. Tomo I. 1988. pags.92 y 93.

lo hacen ejecutorio. Esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales, por ello el acto se presume legítimo"(19).

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que para que ese acto se considere legítimo, debe cumplir con el principio de legalidad "la autoridad sólo puede actuar en virtud de las facultades que la Ley le otorga" y "aplicación correcta de la Ley." Por lo que no está por demás señalar que nuestra Constitución Política retoma este principio fundamental en sus artículos 14 y 16 y que constituye una de las principales garantías individuales.

Los tratadistas han clasificado a los actos administrativos basándose en: 1.-Su naturaleza; 2.-Las voluntades que intervienen en su formación; 3.-Por la relación de esa voluntad que guarda con la Ley; 4.-Por su radio de aplicación y; 5.-Por sus efectos jurídicos.

En cuanto a la clasificación por su naturaleza, se dan dos categorías: los actos materiales y jurídicos, como se ha dicho antes los primeros no producen efectos jurídicos y los segundos si.

La clasificación por las voluntades que intervienen pueden ser constituidos por una o por varias voluntades, esto es la primera se da cuando la emisión del acto se da por una sola autoridad, aún cuando en el procedimiento de su creación se

(19) OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México D.F. 1988. Pags.144-145.

dieron varias opiniones; el segundo se da cuando varias voluntades intervienen para su formación, como pueden ser las Comisiones, los Consejos, etc.

Por la relación que los actos administrativos guardan con la Ley se clasifican en actos reglados y discrecionales, los primeros son los que están sujetos a las disposiciones que marca la Ley, y su actuar de la autoridad no pueden ir más haya de lo que se le permite; los segundos son los actos en donde el actuar de la autoridad puede consistir en una libre apreciación de la Ley para decidir la aplicación o no de ésta.

Por su radio de aplicación se clasifican en actos internos y externos, siendo los internos aquellos que emite la autoridad para su funcionamiento, tales como reglamentos internos, circulares para el personal, memorandums, etc. En cambio los actos externos son los que emite la autoridad en ejercicio de sus facultades hacia los administrados.

Por último, atendiendo a la clasificación de los actos administrativos por sus efectos jurídicos, tenemos que los tratadistas consideran 3 categorías, dentro de esta clasificación:

1a.-Tenemos a los actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los administrados, o sea, conceden derechos a los particulares, como por ejemplo: la concesión, las autorizaciones, licencias, permisos, etc.

2o.-Los actos administrativos que limitan la esfera jurídica

o derechos de los administrados, como son: la expropiación, las sanciones y las ejecuciones.

30.-Esta tercera categoría comprende a los actos que producen efectos jurídicos al administrado consistentes en "hacer constar", por ejemplo: las certificaciones, los registros, notificaciones, publicaciones, etc.

Como elementos esenciales del acto administrativo tenemos los siguientes:

Subjetivo.-debe ser emitido por un órgano administrativo o autoridad competente de acuerdo a la Ley de que se trate.

Voluntad.-el funcionario público que emita el acto administrativo debe hacerlo sin vicios como dolo o violencia y si el acto es emitido por un órgano colegiado, este debe reunir las formalidades que la Ley le determine según sea el caso.

Objeto.-debe ser determinado o determinable, posible, preciso y previsto por la Ley.

Motivo.-los presupuestos de hecho y causa deben adecuarse al caso concreto dispuesto en la Ley.

Finalidad.-que esta sea del interés público señalado por la Ley.

Formal.-que sea emitido en forma escrita, a quien esta dirigido, el órgano que lo emite y que este debidamente fundado y motivado.

Ahora bien, debemos tener presente, que la validez de los actos administrativos, se dá cuando estos cumplen con los elementos y requisitos que la Ley les señala. Es decir, si son observados los elementos esenciales antes citados.

Cabe recalcar que los actos administrativos se presumen válidos y sólo por los medios legales de impugnación, es como se puede dar su invalidez.

En cuanto a la eficacia del acto administrativo, podemos decir que esta se da por el hecho de haberse notificado legalmente el acto al administrado, es decir, que se le haga del conocimiento de éste, por los medios legales que marca la Ley. Al respecto refiere la garantía individual consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, que : "nadie puede ser molestado en su persona, ni en sus bienes, sino mediante orden escrita de autoridad competente," lo que nos indica, que el acto administrativo debe darse a conocer al administrado, necesariamente por escrito, requisito formal del acto.

Por último, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de México, considera que cuando no se da a conocer el proceso a alguna persona, a quien pudiera afectarle el resultado del mismo, se viola "la garantía de audiencia" prevista por le Art.14 Constitucional. Asimismo, Servando J. Garza nos refiere que " es pues preciso, para juzgar, conocer previamente la materia sobre lo que versa el juicio y es tan importante esta exigencia, prerequisite de la sentencia justa, que ha sido elevada al rango de garantía constitucional"(23).

(23) GARZA J., SERVANDO. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Editorial Cultura. México D.F. 1949. pag.21

4.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo al diccionario de la Lengua Española Procedimiento significa.- "acción de proceder. Método de ejecutar algunas cosas" o sea, el grupo de formalidades que se tienen que realizar con un determinado fin.

Ahora bien, si éste método o formalidades para ejecutar tienen como consecuencia un acto jurídico con un fin jurídico se dice que estamos en presencia de un procedimiento legal, o dicho de otra manera, es el conjunto de normas que regulan el desarrollo de las distintas fases y trámites del proceso. La suma de estas normas pueden formar un código de procedimientos, Ley procesal o enjuiciamiento civil, penal, administrativo, etc., según sea el campo de acción a que se refiere el juicio, la instancia o jurisdicción que debe conocer del asunto y la persona que intervenga como parte en el pleito. En ocasiones se habla de procedimientos de oficio, o a instancia de parte, para significar que en un proceso se inicia sin petición de los particulares, o con ella, según del delito de que se trate.

Se puede considerar que el procedimiento administrativo, es el conjunto de actos coordinados o sucesivos, que tienen como finalidad, preparar el acto administrativo. Gabino Fraga dice que "El conjunto de actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento

administrativo" (24) y Carnelutti considera que éste "se asemeja a un mecanismo del que hay que estudiar su composición y su orden" (25)

En efecto, es importante conocer cuales son esos actos, mecanismos o formalidades que están ligados entre si y que preceden al acto administrativo, pues la observación y aplicación debida por parte de la autoridad administradora, será garantía de que el acto que se emita no sea arbitrario y tenga plena validez, como ya se ha comentado anteriormente al hablar de la validez de los actos administrativos. Ahora bien, la participación en alguna manera del administrado en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos para vigilar que con ellos no se lesionen sus derechos, constituyen un verdadero derecho, consistente en permitir que terceros se opongan a que un acto administrativo se realice en forma definitiva por afectar sus derechos creados (26). "El procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la justicia administrativa, sino solamente a su vestibulo" (27), es decir, ese conjunto de formalidades que preparan al acto administrativo y que por los estudiosos del derecho son considerados como garantías jurídicas, no deben

(24) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1991 p. 255

(25) CARNELUTTI FRANCISCO. Lecciones Sobre el Proceso Penal. Ed. Ejea. 1950. T. IV. p. 3

(26) Cfr. NAVA NEGRETE ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México, 1959, p.21.

(27) ROYO VILLANOVA SEGISMUNDO. El Procedimiento como Garantía Jurídica, Revista de Estudios Políticos, T. 48 p.118

confundirse con las formalidades del proceso contencioso administrativo, pues estas últimas, son posteriores a la emisión del acto.

Hemos dicho que el procedimiento administrativo se le considera como garantía jurídica, ya que " la necesidad de observar ciertas formas se considera con razón, como garantía de que el contenido se ajusta a derecho" (28). Para Alibert las formalidades administrativas, no son procedimientos de pura forma a los que la administración podría eludir su cumplimiento. Son garantías otorgadas a los administrados; por ello, son contrapartida de los poderes exorbitantes de la administración, así como una seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas, mal estudiadas y vejatorias (29).

Es así que, el principio de audiencia reviste una suma importancia en el procedimiento administrativo, ya que su no observancia, sería como privar de la defensa y por lo tanto de derecho. " Lo anterior quiere decir que antes de afectar los derechos de cualquier particular, debe oírse al interesado, que puede así hacerse entender antes de obedecer " (30).

" Deben ser llamados y oídos antes de que se pronuncie una decisión administrativa que podría afectar sus bienes o su persona " (31).

(28) Idem. p.64

(29) LE CONTROLE JURISDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION. p.221.

(30) OLIVERA TORO JORGE. "Manual de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. México 1988. p.219

(31) Idem. p.219-220.

Nuevamente nos referiremos a la garantía consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, en cuanto a que dice: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho", se puede entender de lo anterior, que en este artículo constitucional se toman principios importantes, en el caso que nos ocupa, para el desarrollo del procedimiento administrativo, tales como el de audiencia y legalidad, a los que algunos estudiosos del derecho le llaman principios sustanciales o esenciales, para significar que sin ellos no sería posible un procedimiento justo o válido. También se refieren a los principios secundarios o que sirven para complementar a aquellos, como lo son los principios de oficiocidad, informalidad y de eficacia, que son básicamente aplicados a la actuación de la autoridad administrativa.

II.-FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO ECOLOGICO.

1.-ASPECTOS GENERALES.

Para entender y sistematizar al procedimiento administrativo ecológico, es importante conocer de donde emana o emerge, y básicamente estudiar su regulación, o sea, hay que conocer sus bases fundamentales por las que se rige, para poder comprender su aplicación y observación correcta.

Por fuente, gramaticalmente se entiende que es un principio, causa u origen de donde procede una cosa (33), y por derecho ecológico, se entiende que es el conjunto de normas jurídicas que regulan y rigen la interacción y el equilibrio entre los seres vivos y su medio ambiente, y como parte de esta regulación lo es el procedimiento administrativo ecológico, entonces como sus fuentes de este último, se puede decir que son las disposiciones jurídicas de donde nace y lo regulan, así como los principios generales del derecho que le son aplicables y que en el capítulo anterior se citaron, tales como el de legalidad, audiencia, equidad, economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fé. Estas disposiciones jurídicas están contenidas en nuestra Constitución, Leyes y Reglamentos ecológicos, así como en la ahora Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, es importante saber cual es la base del

(33) SOTO, ALVAREZ CLEMENTE. Derecho y Nociones de Derecho Civil. Ed. Limusa, Méx. 1991.

sistema jurídico mexicano, conocer la Ley Fundamental de la cual derivan las normas jurídicas específicas, y que siguen una jerarquización tal, que cada una válida y fundamenta a otra inferior y ésta a su vez puede dar origen a otra. De ahí que de los diferentes artículos, fracciones e incisos de nuestra Carta Magna, deriban las Leyes Reglamentarias de los artículos Constitucionales, Leyes que emanan de conceptos Constitucionales, así como Reglamentos que expide el Ejecutivo en donde se especifican los principios de las Leyes Reglamentarias o Especiales y los Reglamentos Autónomos. Estas Leyes y Reglamentos tienen una serie de procedimientos que dependen del rango que ocupan, para poder ser emitidos y aprobados. Como principio general, toda norma puede ser derogada o reformada con el mismo procedimiento que le dió origen. Este principio salvaguarda el régimen de legalidad del sistema jurídico mexicano y asegura su permanencia y debido cumplimiento. Gabino Fraga dice que la legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es, que la norma en la que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomada en un sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen Constitucional esté normalmente

encargado de la formación de la Leyes (34). Refiriéndose con esto a la importancia que tiene el principio de legalidad con respecto a la observancia correcta de la legislación, es decir, del proceso creador de las leyes, que de acuerdo a nuestra Constitución, le corresponde al Poder Legislativo(35).

Las reformas a las Leyes Reglamentarias de la Constitución o a las especiales, que se llaman secundarias, tienen que seguir el proceso legislativo, que comienza con el envío de la iniciativa a la Cámara de Origen, una vez aprobada pasa a la Cámara Revisora y después de su aprobación, al Presidente de la República para que ejerza su derecho de veto, y se proceda a su promulgación y publicación.

Es importante destacar que existen varios posibles iniciadores de la leyes, que de acuerdo a la propia Constitución tienen el derecho de iniciativa y no como comúnmente se cree, que tan sólo al Ejecutivo tiene tal derecho, pues en los últimos años es el único que ha turnado iniciativas que han seguido todos los paso del proceso.

Las Cámaras fungen regularmente como iniciadoras y se les denominan de Origen y Revisora, determinan la forma como se envía la iniciativa y el tema, pudiendo en ambos casos, ser tanto la Cámara de Diputados, como la de los Senadores.

(34) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa Méx. 1991. p.99. 30a.ed.

(35) Los artículos 71 y 72 de la Constitución Mexicana, nos hablan del proceso que debe seguir el legislador para crear la Leyes y que comprende las etapas de iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

2.-LA CONSTITUCION.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Ley Fundamental que rige la vida jurídica de nuestro país, esto es, que de ella emanan todas las Leyes, Reglamentos y Normas que regulan la convivencia de los ciudadanos Mexicanos, como a la actividad del Estado, y la relación entre aquellos entre sí y con este último. Por ello, la base fundamental del Derecho Ecológico en México, lo es la Constitución, pues en ella se dispone "que debido a que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, dictarán las medidas necesarias para, entre otras cosas, preservar y restaurar el equilibrio ecológico del país" (36). Y faculta al Congreso "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico" (37).

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.27 tercer párrafo.

(37) Idem. Art.73 fracción XXIX-G.

Asimismo, en ella se encuentran plasmados principios fundamentales del derecho, considerados como "conceptos vertebrales que determinan la desesperada lucha del hombre por alcanzarlos, realizarlos y jamás perderlos: la dignidad, la igualdad, la justicia y la libertad"(38), mismos que podemos decir que son la base fundamental de los derechos humanos, y que en nuestra Constitución son mejor conocidos como garantías individuales.

De ahí que, para el estudio del Procedimiento Administrativo en el Derecho Ecológico, la Constitución como fuente fundamental, reviste suma importancia básicamente en sus garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16, como son: privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso, garantía de audiencia "art.14", la legalidad "art.14", autoridad competente "art.16", mandamiento judicial por escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones "art.16". El Dr. Jorge Carpizo dice que las garantías de seguridad jurídica tienen por finalidad proteger la realización de la libertad y de la igualdad y cita a Ignacio Burgoa, quien las define como "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de

(38) CARPIZO JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. Mex. 1995. pag.147

sus derechos subjetivos y el Dr. Carpizo concluye su comentario diciendo que la idea de Burgoa es que son los instrumentos para asegurar los derechos subjetivos, pero la importancia de ellos, es que dan seguridad al hombre, puesto que el acto de autoridad que no respetara a cualquiera de ellos, sería antijurídico, y abriría las puertas para que el hombre se opusiera a la arbitrariedad de la autoridad (39).

Esto explica la importancia que tienen esos dos artículos constitucionales como fuentes del Procedimiento Administrativo Ecológico, ya que las Leyes, Reglamentos y demás Normas que regulen dicho procedimiento tienen que cumplir básicamente con los elementos y requisitos de las garantías antes comentadas, puesto que sin ellos no habría seguridad jurídica para los gobernados.

(39) *Idem*, p. 147 y 148.

3.-LA LEY ECOLOGICA.

Colocada en un primer nivel Jerárquico en nuestro sistema jurídico y en el caso del Derecho Ecológico, está la Ley Ecológica, es decir la Ley que contiene las normas generales y permanentes, derivadas de la Carta Magna que se refieren a la protección de la Ecología y Medio Ambiente de nuestro país; con la que, debe guardar congruencia y no contradecirla, contrariarla, rebasarla o modificarla.

Como principio general de la Ley, se dice que la misma debe ser aplicable a toda persona o situación que quede incluida dentro de lo que se dispone; debe ser general y no referirse a ninguna persona o caso en particular. Los destinatarios deben estar señalados por circunstancias abstractas, de manera que, quien realice el supuesto, se le aplique la Ley.

3.1. ANTECEDENTES

Una segunda fuente del Procedimiento Administrativo en el Derecho Ecológico, lo es la Ley Ecológica. En México como antecedentes más recientes de esta Legislación, tenemos a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971, vigente a partir del 23 de ese mismo mes y año, la que constaba de cinco capítulos, de los cuales el primero se refería a las disposiciones generales; el segundo trataba de la contaminación del aire; el tercero sobre el agua; el cuarto de los suelos y el quinto

aludía a las sanciones. Posteriormente el 30 de diciembre de 1981, con la finalidad fundamental de abarcar todos los ámbitos en los que la contaminación pueda estar presente y causar daños, así como el de establecer un procedimiento sancionador y de defensa a los particulares; se decretó la Ley Federal de Protección al Ambiente, misma que se encontraba integrada por trece capítulos que abarcaban: el primero disposiciones generales; el segundo de la protección a la atmósfera; el tercero de la protección de las aguas; el cuarto sobre la protección del medio marino; el quinto referente a la protección de suelos; el sexto de la protección al ambiente por efectos de la energía térmica, ruido y vibraciones; el séptimo sobre la protección de alimentos y bebidas por efectos del ambiente; el octavo de la protección del ambiente por efectos de las radiaciones ionizantes; el noveno sobre la inspección y vigilancia; el décimo referente a las medidas de seguridad y sanciones; el décimo primero sobre el recurso de inconformidad; el décimo segundo referente a la acción popular; y el décimo tercero sobre los delitos. Esta última Ley más especializada que la anterior, determinaba nuevas disposiciones en materia del procedimiento administrativo como se indicó en la exposición de motivos que la creó: "En el Capítulo Noveno, De la Inspección y Vigilancia, se establecen disposiciones no previstas por la Ley vigente, facultando a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para vigilar el exacto cumplimiento de las prescripciones de la Ley"; el Capítulo Décimo, De la Medidas de Seguridad y Sanciones,

amplía el contenido de la Ley actual, ya que la aplicación de medidas de seguridad previene la contaminación, lo cual es preferible a la aplicación de sanciones cuando ya se ha producido el perjuicio ecológico"; los Capítulos Décimo Primero y Décimo Segundo, Del Recurso de Inconformidad y de la Acción Popular, son nuevos; amplían considerablemente la regulación de estas materias que en la actual Ley se reglamentan en un sólo artículo cada una. En el recurso de inconformidad se fija el procedimiento a seguir para su interposición, manteniendo en favor de los interesados la garantía de audiencia en el caso de imposición de sanciones administrativas" (40).

(40) Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Ambiente. 1981.

3.2. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Actualmente la Ley que rige nuestro derecho ecológico es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, y vigente a partir del 1o. de marzo de ese mismo año. Esta Ley es la respuesta al rápido crecimiento del desarrollo industrial y demográfico desmedido, ocurrido en gran mayoría, en las grandes ciudades del país por la ventaja que representan estas urbes en cuanto a los servicios públicos, las comunicaciones, la oferta y demanda de productos, mano de obra, incluso hasta por la centralización del poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos relacionados con los diversos sectores productivos; creándose con ello, un desequilibrio en el ecosistema de las zonas en donde están ubicadas esas grandes urbes. Es así que la nueva Ley Ecológica pretende prevenir y proteger a la ecología de nuestro país, aplicando una política general de mejoramiento ambiental acompañada de un desarrollo cuantitativo y cualitativo, así como de apertura comercial. Las anteriores legislaciones eran poco operativas al tiempo y circunstancias del país. Sin embargo, esto no quiere decir que con esta nueva legislación se termine el problema ecológico de nuestro país, pues hay que considerar lo que refiere el profesor Eckard Reh binder en su ponencia sobre "Técnicas Legislativas Sobre Protección al Medio Ambiente" cuando después de hablar de la necesidad de implantar legislaciones sobre el particular,

dice "permitánme ahora brevemente volver al problema de la aplicación y observancia de la legislación ambiental. Por sí solas, las nuevas leyes no significan que haya de mejorar el medio ambiente. Las leyes precisan de ser aplicadas y observadas para mejorar la calidad ambiental o cuando menos conservar el status existente" (41).

No obstante, la aplicación y observancia de la normatividad ecológica no es tarea fácil, ya que en ello se involucra a todos los sectores de nuestro país, afectándose grandes intereses, principalmente de los sectores productivos y por consecuentemente el de la economía en general de la sociedad mexicana. Algunos estudiosos sobre la materia han propuesto diferentes medios para la estructuración y aplicación de las normas ecológicas, "partiendo desde programas de educación ambiental que cree una conciencia en la opinión pública suficientemente fuerte como para apoyar una legislación ambiental, así como las diversas medidas de control sobre el ambiente. En este caso se trataría de ir por etapas, comenzando por atacar problemas de incidencia inmediata sobre los ciudadanos, por ejemplo el ruido y la contaminación atmosférica o el problema de los desechos sólidos en el área metropolitana, para abarcar luego problemas menos evidentes pero igualmente importantes" (42). Para el Profesor Mario

(41) REHBINDER ECKARD. Técnicas Legislativas Sobre la Protección del Medio Ambiente. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.

(42) RODRIGUEZ ZAMORA JOSE MIGUEL. " Principios para una Legislación Sobre el Medio Ambiente" Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM 1980.

Jarpa Fernández, la lucha contra la contaminación, debe ser por etapas de acuerdo a lo siguiente: "La primera etapa es la toma de conciencia sobre el problema en general, lo que presupone, legalmente, libertad de información; La segunda etapa es la búsqueda de soluciones técnicas, que hagan posible la lucha contra la contaminación; La tercera etapa implica dictar normas legales sobre el fondo de la materia, precisando que conductas no serán toleradas por la comunidad; Como cuarta etapa en la lucha contra la contaminación, viene un enfrentamiento entre los individuos y organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y del Estado, que si bien teóricamente apoya la lucha contra la contaminación, es quizás el principal contaminante, tanto por razones de seguridad nacional (especialmente en países desarrollados, con armamentos y experiencias nucleares, con aviones, etc.) como por economía (ya que siendo responsable, casi en todas partes, de los servicios de alcantarillado se abstiene de construir adecuadas plantas de tratamiento), como por tomar a su cargo, en países subdesarrollados construcción de plantas nucleares; La quinta etapa, muchas veces paralela a la anterior, implica un enfrentamiento directo entre individuos interesados en la defensa del medio, y muchas veces directamente perjudicado por las actividades contaminadoras, y las empresas responsables" (43).

(43) JARPA FERNANDEZ MARIO. "Derecho y Contaminación Ambiental". Revista de Derecho y Contaminación Ambiental. Chile.

Claro esta que no debemos tomar a la legislación ecológica como la solución a nuestros problemas ecológicos, los cuales se deben en mucho a diferentes factores que no sólo tienen que ver con los administrados, sino también a la propia actividad y administración del Estado, por lo que es importante citar y tener presente la consideración que hace Nixon en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, al referirse a la iniciativa de la legislación ecológica en aquella nación, al señalar que "la lucha contra la contaminación del aire, no debe realizarse mediante Leyes que "persigan" a quienes la producen como delincuentes; dado que sus actos, además de no ser ilícitos, carecen de toda intención punitiva; quien maneja un automóvil o establece una industria, permanece ajeno a todo deseo de causar los daños derivados de la contaminación, que producen los artefactos que utilizan, remontándose su origen hasta los fabricantes y las autoridades encargadas del registro de patentes, que han propiciado o permitido que salgan al mercado y se utilicen esos mecanismos" (44)

3.2.1. ESQUEMA.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, está conformada por seis títulos con ciento noventa y cuatro artículos, que tratan de lo siguiente: Título Primero.- habla de las disposiciones generales y a su vez se divide en los siguientes cinco capítulos

(44) DEL RIO GONZALEZ MANUEL. Revista Jurídica Veracruzana. Legislación Contra la Contaminación Ambiental. p.34.

I. Notas preliminares; II. Concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios; III. Atribuciones de la Secretaría y coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal; IV. Política ecológica; V. Instrumentos de la política ecológica, que a su vez consta de nueve secciones divididas en Secc. I. Planeación ecológica, Secc. II. Ordenamiento ecológico, Secc. III. Criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, Secc. IV. Regulación ecológica de los asentamientos humanos, Secc. V. Evaluación del impacto ambiental, Secc. VI. Normas técnicas ecológicas, Secc. VII. Medidas de protección de áreas naturales, Secc. VIII. Investigación y educación ecológicas, y Secc. IX. Información y vigilancia.

Título Segundo.- habla de las áreas Naturales Protegidas y está dividido en los tres capítulos siguientes: I. Categorías, declaratorias y ordenamiento de áreas naturales protegidas, Secc. I. Tipos y caracteres de las áreas naturales protegidas, Secc. II. Declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de áreas naturales protegidas; II. Sistema Nacional de áreas naturales protegidas; III. Flora y fauna silvestres y acuáticas. Título Tercero.- se refiere al aprovechamiento racional de los elementos naturales y se divide en los siguientes tres capítulos denominados I. Aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos; II. Aprovechamiento racional del suelo y sus recursos; III. Efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables en el equilibrio ecológico.

Título Cuarto.-de la protección al ambiente, está dividido en siete capítulos denominados I. Prevención y control de la contaminación de la atmósfera ; II.Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos; III. Prevención y control de la contaminación del suelo; IV.Actividades consideradas como riesgosas; V. Materiales y residuos peligrosos; VI. Energía Nuclear; VII. Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

Título Quinto.-trata sobre la participación social y tiene un capítulo único que trata sobre dicho tema.

Título Sexto.- SE REFIERE A LAS MEDIDAS DE CONTROL Y DE SEGURIDAD Y SANCIONES, y está dividido en siete capítulos que tratan de lo siguiente: I.Observaciones de la Ley, II.Inspección y vigilancia, III.Medidas de seguridad, IV.Sanciones administrativas, V. Recurso de inconformidad, VI. De los delitos del orden federal. VII.Denuncia popular.

3.2.2.MARCO CONCEPTUAL

El propio esquema de la la Ley ecológica refiere varios términos que es preciso conocer para la aplicación correcta de la misma. En el apartado introductorio y en el capítulo II de esta obra ya se han citado algunos conceptos tales como el de naturaleza, ecología y ambiente, sin embargo es importante precisar algunos otros, como los siguientes:

-Aprovechamiento Racional: utilización de los elementos naturales, en forma que resulte eficiente, socialmente útil y

procure su preservación y la del ambiente.

-Contaminación: presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

-Contaminante: toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.

-Contingencia Ambiental: situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que pueden poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.

-Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento.

-Criterios Ecológicos: los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

-Desequilibrio Ecológico: alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

-Equilibrio Ecológico: la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

-Emergencia Ecológica: Situación derivadas de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a

sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas.

-Ordenamiento Ecológico: el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso de suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger al ambiente.

-Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de procesos naturales.

-Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

-Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro.

Todos los anteriores conceptos son aplicados y desarrollados en los capitulados de los títulos que conforman el esquema de la Ley Ecológica y algunos se relacionan entre sí, por ejemplo cuando se habla del desequilibrio ecológico, implica tomar en cuenta las medidas de prevención y control, y a su vez estas medidas tienen que ver con las medidas de protección. Es por ello, que es necesario tener presentes los anteriores conceptos, para saber si la aplicación de la Ley por parte de la autoridad es correcta, por lo que respecta al procedimiento administrativo ecológico, y más aún cuando éste se refiere a la vigilancia y control de los ordenamientos ecológicos.

3.2.3. SISTEMA DE ATRIBUCIONES, COMPETENCIA Y CONCURRENCIA.

Los objetivos principales de la Ley Ecológica son (45):

- definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación;
- ordenamiento ecológico;
- la preservación de las áreas naturales, la flora y fauna silvestres y acuáticas;
- el aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
- la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia;
- la coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación correspondiente de la sociedad en las materias que regula esta Ley.

Para que pueda ser alcanzados estos objetivos, la propia Ley Ecológica enviste de ciertas atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social, encargada del despacho de todo los aspectos sobre la ecología. Las principales atribuciones relacionadas al tema que se desarrolla son:

- 1.-Aplicar en la esfera de su competencia, la ley, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia.

(45) Información Dinámica de Consulta. Marzo de 1988, No. 47 p. 361

2.-Realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la administración pública federal, según sus respectivas esferas de competencias.

3.-Formular y desarrollar programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y propiciar el manejo integral de los recursos naturales.

4.-Programar el ordenamiento ecológico general del territorio del país, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades locales.

5.-Formular los criterios ecológicos que deberán observarse en la aplicación de la política general de ecología; la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas; el aprovechamiento de los recursos naturales; el ordenamiento ecológico general del territorio; y la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo; con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias.

6.-Proponer al Ejecutivo Federal, la adopción de las medidas necesarias para la prevención y control de contingencias ambientales y aplicables en el ámbito de su competencia.

En el artículo 4o. de la Ley Ecológica (L.G.E.E.P.A.) se señala que "las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las

entidades federativas y los municipios...", de manera que faculta a las autoridades locales para la aplicación de los objetivos que se señalan en la propia Ley, siempre y cuando no estén reservados exclusivamente a la Federación. Asimismo, los faculta para que en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, emitan los ordenamientos que ayuden, como se ha dicho, a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, guardando necesariamente congruencia con las políticas y criterios federales. "Estas bases requieren de un análisis especial, ya que consideramos que son poco claras, pues combinan dos tipos de jurisdicción y competencia: la material, al hacer referencia al interés de la Federación, y la territorial, en el área de su circunscripción, para el caso de estados y municipios. Al hacer esta combinación, se hizo necesario diseñar otra forma de atribuciones, y por ello la Ley tiene que aclarar que existen algunas que son exclusivas a ambos entes pero que aun así pueden participar de manera conjunta (46): art.4o.-...I.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y II.-Competen a los estados y municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que esta y otras leyes le otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la federación, en sus respectivas

(46) CARMONA LARA MA. DEL CARMEN. Derecho Ecológico. Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. p.53

circunscripciones. De acuerdo a estos señalamientos "pareciera que no pueden haber atribuciones exclusivas a los estados, y con ello la supuesta descentralización que procuraba esta Ley, se encuentra en espera. Es decir los Estados tienen una serie de atribuciones, pero pueden ser delegadas por mandato legal, o por vía convencional a través de los acuerdos de coordinación. Es una atribución que se ejercerá cuando y donde lo diga la Federación, reiteramos, de manera legal o convencional. Por ello es indispensable una revisión a las bases en las que se funda este régimen de concurrencias al hacer la interpretación del ámbito competencial" (47).

Por otra parte, le corresponde a la SEDESOL, aplicar, como se ha mencionado, en la esfera de su competencia, la L.G.E.E.P.A. así como los reglamentos y normas técnicas ecológicas y VIGILAR SU OBSERVANCIA (48), inspeccionar, e imponer sanciones en los asuntos de su competencia, es decir, los de alcance general a la nación o de interés de la federación, que entre otros están: la protección a la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal y la regulación con las actividades relacionadas con materiales y residuos peligrosos (49).

(47) Idem. p. 53 y 54. (48) Arts. 4 y 5 de la L.G.E.E.P.A.

(49) Ver apartado Introdutorio del presente trabajo.

4.- LOS REGLAMENTOS ECOLOGICOS.

Dentro del esquema de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, hay apartados que se especializan en diferentes materias como son la contaminación atmosférica, materiales y residuos peligrosos e impacto ambiental; en estos apartados se generalizan las medidas y acciones que deben observarse en cada caso, sin embargo, para su debido cumplimiento es necesario que el propio ejecutivo emita las disposiciones que establezcan los mecanismos y procedimientos que sirvan para facilitar la observancia de esas materias, pero estas disposiciones deben tener identidad con las que se señalan en la Ley de las que provienen y no regular más allá de lo que se dispone en la misma, puesto que el ejecutivo por disposición Constitucional, no le corresponde legislar, en este caso sólo reglamentar (50). Para algunos constitucionalistas es una facultad legislativa que tiene el Ejecutivo: "La facultad reglamentaria que tiene el Ejecutivo es tanto de colaboración de poderes, como manifestación de presidencialismo, por otorgarle la Constitución poder legislativo" (51). Vale la pena reiterar y tener en claro que "el reglamento se distingue de la ley, atendiendo el órgano de poder que lo crea: el Poder Ejecutivo; además existe una relación de

(50) Fracción primera del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- "las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: a) promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

(51) MARTINEZ DE LA SERNA JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México 1983, p.220.

subordinación jerárquica entre la ley y el reglamento, pues éste tiene como función crear las medidas necesarias para poner en ejercicio los preceptos legales" (52).

4.1. EN MATERIA ATMOSFERICA.

El 25 de noviembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera.

Este reglamento tiene por objeto reglamentar lo concerniente a la prevención y control de la contaminación a la atmósfera en el ámbito de la competencia federal.

Dentro de su esquema cuenta con un apartado referente a las medidas de control y seguridad y sanciones, determinando las sanciones, a que se hacen acreedores las personas físicas y morales que incumplan lo dispuesto en el mismo. Se establece que el procedimiento administrativo de vigilancia y control del cumplimiento de sus disposiciones jurídicas, será el que se señala en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (53).

(52) SOTO ALVAREZ CLEMENTE. Derecho y Nociones de Derecho Civil, Ed. Limusa, México 1991. p.43.

(53) Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, art.49.- La Secretaría podrá realizar los actos de inspección y vigilancia necesarios para verificar la debida observancia del Reglamento. Para los efectos establecidos en este artículo, la Secretaría estará a lo que dispongan los ordenamientos contenidos en el Título Sexto de la Ley.

4.2. EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.

De igual manera que el reglamento anterior, el 25 de noviembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en Materia de Residuos Peligroso, el cual tiene como objeto, reglamentar las disposiciones de la Ley en cuanto a se refiere, valga la redundancia, a residuos peligrosos, la materia se considera de alcance federal, sin embargo, se prevé en el mismo la posibilidad de que las autoridades locales puedan participar como auxiliares de las federales para su aplicación.

Este reglamento cuenta con un capítulo denominado "de las medidas de control y de seguridad y sanciones", en donde se determinan los montos de las multas y la aplicación de clausuras ya sea temporales o definitivas, por las infracciones administrativas a dicho ordenamiento. El procedimiento administrativo que se sigue para la determinación de tales sanciones, es el que se dispone en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

4.3. EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.

El 25 de noviembre de 1988, también se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental. Su competencia se considera federal,

pero igual que a los otros reglamentos que se han citado, las autoridades locales pueden auxiliar a las federales para la aplicación y observancia del mismo.

Este reglamento también cuenta con un capítulo referente a las medidas de control y seguridad y sanciones, en el cual se determinan las multas y la aplicación de otras sanciones administrativas por el incumplimiento a las disposiciones que señala dicho ordenamiento. Su procedimiento administrativo para tal efecto, ese el que se determina en el título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (54).

(54) El Título Sexto de la L.G.E.E.P.A. regula el procedimiento administrativo de control, vigilancia y sanciones, y en el se contemplan los medios de defensa de los particulares ante las diferentes acciones de las autoridades.

5. LOS ACUERDOS DE AUTORIDADES ECOLOGICAS.

Los acuerdos son resoluciones administrativas emitidas por una autoridad en el ámbito de su competencia que se refieren a un caso en particular. Hay constitucionalistas que cuestionan a los acuerdos, por no encontrar fundamento de su origen en la Carta Magna, como lo asevera Martínez de la Serna al decir que "... el Acuerdo Presidencial, cuya prolija existencia nuestra realidad vive, significa un desvío de poder" (55). Este problema se asemeja al que ya hemos platicado sobre los Reglamentos, de ahí que no es necesario hablar más sobre el particular.

El acuerdo de interés en esta tesis, es el emitido por la autoridad ecológica (Secretaría de Desarrollo Social), como un acto administrativo interno (56) que tiene como objeto regular la organización y funcionamiento de los órganos desconcentrados de dicha Dependencia, en especial por cuanto se refiere, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por la razones que más adelante se explicarán.

El "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fué publicado en el

(55) MARTINEZ DE LA SERNA. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa p. 225. Méx. 1983.

(56) Ver el apartado del presente capítulo, referente a los actos administrativos.

Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1992. En él, se establecen las disposiciones legales, por las cuales dichos órganos desconcentrados ejercen sus funciones, en el caso de la PROFEPA, el control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos.

Cabe señalar que este acuerdo tiene como finalidad, "atender más eficaz y con mayor capacidad de respuesta el despacho de los asuntos encomendados a la SEDESOL" (57), entre ellos los relacionados a la ecología. Pero las disposiciones legales contenidas en el mismo, deben estar subordinadas a las normas que marca el propio Reglamento Interior de la SEDESOL, a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente e indiscutiblemente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (58).

En dicho Acuerdo, se delegan, aunque no lo dice así, facultades que de acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, le corresponden a la propia SEDESOL, sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración

(57) Párrafo décimo del Considerando del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1992.

(58) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art. 17 "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Pública Federal, contempla la posibilidad de que los titulares de las Secretarías de Estado, puedan delegar cualesquiera de sus facultades o competencia, a funcionarios tales como subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales; pero no se podrán delegar las facultades que por las disposiciones legales aplicables, tengan que ser ejercidas necesariamente, por el titular de la Secretaría (59). Entre las facultades delegadas en el mencionado Acuerdo, están las que se refieren a la aplicación del procedimiento administrativo de control y vigilancia de los ordenamientos ecológicos, por ello, la importancia de conocerlo y analizarlo, para saber de que manera incide en los derechos de los administrados, en el desarrollo del procedimiento administrativo por parte de la autoridad.

Por último, también como fuentes del procedimiento administrativo del derecho ecológico, están las disposiciones que regulan su aplicación de acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la SEDESOL, mismas que ya se mencionaron, en el apartado Introdutorio del presente.

(59) Idem, arts. 14 y 16.

IV PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL CONTROL Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS ECOLOGICOS.

En el Capítulo II punto 4 de este trabajo, se habló de las consideraciones generales sobre el procedimiento administrativo, definiéndose como tal, al conjunto de los actos coordinados o sucesivos, que tienen como finalidad, preparar el acto administrativo. Asimismo, en el Capítulo III se vieron cuales son las fuentes de donde emana en particular, el procedimiento administrativo del derecho ecológico del control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos; es pues, que en este apartado se tratará de sistematizar ese procedimiento y hacer un análisis de la importancia de los principios generales de derecho y constitucionales, aplicables al mismo.

1.-FASES.

Todo procedimiento administrativo implica un principio, el cual puede darse a petición de parte o por oficio. El primero se da por la promoción que haga un administrado ante una autoridad, esta promoción puede ser la solicitud de un registro, licencia, recurso, etc.; el segundo, se da cuando la autoridad en ejercicio de sus facultades realiza los tramites o gestiones que tienen la finalidad de empezar con el procedimiento administrativo, generalmente referido al control y vigilancia del cumplimiento de las leyes, este último también se da, porque otro órgano administrativo así lo solicita. Hay ciertas actividades officiosas que admiten la

colaboración de los administrados, como es el caso de la denuncia popular señalada en la Ley Ecológica, misma en que se dispone que cualquier sector o persona puede denunciar ante la autoridad competente (SEDESOL-PROFEPA) todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contravenga las disposiciones de la LGEEPA o los demás ordenamientos relativos y la autoridad ecológica seguirá de oficio el procedimiento administrativo al efecto, para comprobar los hechos denunciados y realizar la evaluación correspondiente (60).

Sin embargo, "para que el órgano gestione es necesario que tenga facultades de mando o iniciativa, de dirección y realización inmediata. Y con esto no se está expresando sino una actividad oficiosa, es decir, la potestad de hacer, de obrar" (61). En la Ley Ecológica, se señala al respecto que le corresponde a la SEDESOL, aplicar en la esfera de su competencia, la LGEEPA, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida, vigilar su observancia, inspeccionar e imponer sanciones (62)

Se tiene entonces que, la primera de las fases del procedimiento administrativo del control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos es la "INICIACION DE OFICIO", misma que se da por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de su competencia,

(60) Ver el capítulo VII del Título Sexto de la LGEEPA.

(61) BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. El Proceso Administrativo en Iberoamérica. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1974.

(62) Arts. 8 fracc.II y 9 apartado A fracc.XVI. de la LGEEPA.

ya que éste órgano desconcentrado tiene como atribuciones, vigilar e inspeccionar cuando no corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal o, a las autoridades locales, o incluso coordinarse con ellas, para el cumplimiento y aplicación de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables (63).

El fundamento Constitucional sobre la legislación ecológica lo encontramos en los siguientes artículos:

art.27.-...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social...; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

art.73.-El Congreso tiene facultad:...XVI. Para dictar leyes sobre...salubridad General de la República:...4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los caso que le competan; XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En la Ley Ecológica la INICIACION DE OFICIO del procedimiento administrativo de vigilancia y control, esta determinado en

(63) Art. 38 fracc.I y X del Reglamento Interior de la SEDESOL.

sus artículos 162 y 163, que a la letra dicen:

"Art.162.-Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en la leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá estar previsto del documento oficial que lo acredite como tal, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.

Este último párrafo implica algo fundamental, que no puede dejar de observarse en la primera fase del procedimiento administrativo de vigilancia y control de los ordenamientos ecológicos, es decir, en la Iniciación de Oficio, y es lo referente a los requisitos que deben cumplir todas las visitas domiciliarias por parte de las autoridades administrativas, puesto que sin ellos, no podría dársele validez al procedimiento administrativo, por estar contraviniéndose una de las garantías individuales más importantes consagradas en nuestra Carta Magna.

"Art.163.-El personal autorizado al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección."

Para el Lic. Ignacio Orendain Kunhardt, Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, esta garantía de legalidad ocupa un sitio primordial en nuestro régimen de seguridad

jurídica, ya que "impide actos de molestia de las autoridades con respecto a la persona, su familia, domicilio, papeles o posesiones. En todo caso, para que una molestia sea válida, debe apoyarse en un mandamiento escrito que provenga de autoridad competente, en cuyo mandamiento es indispensable que se funde y motive, debidamente, la causa legal del procedimiento. Asimismo hace referencia a esas formalidades de las visitas domiciliarias, que encuentran su fundamento en el artículo 16 Constitucional, en el cual se menciona una irrestricta sujeción a las leyes, así como a las formalidades de los cateos, y dice en síntesis, que esas formalidades son:

- 1.-La existencia de una orden escrita, expedida por autoridad competente.

- 2.-La expresión del lugar en donde se realizará la inspección, el nombre de la persona con la que se entenderá la diligencia, el objeto de la visita, debiendo limitarse la inspección a lo que disponga la orden.

La comparecencia de dos testigos propuestos por el visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

- 3.-El levantamiento de una acta circunstanciada, en presencia del visitado y de los testigos propuestos.

- 4.-La entrega de una copia del acta a la persona con la que se haya entendido la diligencia.

Y termina aseverando que, sin los anteriores requisitos, que son esenciales para la validez constitucional de todo tipo de visitas domiciliarias, cualquier acto que se lleve a cabo en

contravención a los mismo, adolecerá de un vicio de origen, violatorio de la garantía de legalidad (64)."

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, al respecto, la siguiente jurisprudencia:

"265 Visitas domiciliarias, actas levantadas con motivo de las. Para que las actas relativas a las visitas domiciliarias practicadas por la autoridad administrativa, tengan validez y eficacia probatoria en juicio, es necesario que satisfagan la exigencia establecida por el artículo 16 Constitucional, consistente en haber sido levantada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia." (65).

La segunda fase del procedimiento administrativo en cuestión, es la de INSTRUCCION O TRAMITE, que se inicia cuando, una vez iniciado el procedimiento administrativo de acuerdo a la fase primera, la autoridad en uso de sus facultades de control y vigilancia de los ordenamiento ecológicos, procede a realizar, por conducto del personal autorizado, la inspección o verificación, tanto de obligaciones administrativas como la de contar con permisos, registros etc. como de manera física a las instalaciones y equipos de procesos, etc. a fin de constatar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que los visitantes hayan encontrado dentro de la zona donde se efectúe la visita domiciliaria mencionada en la orden de inspección. El visitado esta obligado a permitir al personal

(64) ORENDAIN KUNHARDT IGNACIO. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación "Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo I 1a.Ed. 1982.

(65) Jurisprudencia 265: (Sexta Epoca). Pag. 326. Sección Primera, Volumen 2da. Sala: Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la Sexta Epoca se publicó con el mismo título.Volumen LX.Tercera Parte.Pag.220.

autorizado para realizar la inspección, el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a la que nos referimos en la primera fase del procedimiento, siempre y cuando, se cumpla con el requisito de legalidad mencionado. Al final de la inspección, debe levantarse un acta administrativa en donde deben hacerse constar todos esos hechos u omisiones encontrados, los cuales deben estar relacionados y adecuados a las disposiciones de la ley y demás ordenamientos ecológicos aplicables, asimismo debe otorgársele a la persona con la que se entendió la diligencia, el uso de la palabra para que manifieste lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta, y finalmente se procederá firmar esta última, por las personas que intervinieron en ella. En el caso de que la persona con quien se entendió la diligencia, o los testigos, se negaren a firmar, este hecho debe también asentarse en el acta, sin que ello afecte su validez y valor probatorio (66).

Una vez, concluida y levantada el acta de acuerdo a lo anterior, esta debe turnarse a la autoridad ordenadora, a fin de que la estudie y en su caso requiera al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando dicho requerimiento; asimismo requerirá al visitado para que dentro

(66) Consultar Arts.164, 165 y 166 de la LGEPA.

del término de diez días hábiles a partir de que surta efectos la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, en relación con el acta de inspección, y ofrezca pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten (67).

El requerimiento que emite la autoridad, debe estar debidamente FUNDADO Y MOTIVADO, esto es, cumplir con esta garantía que marca el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, sin lo cual no podría tener validez el acto administrativo. Para entender los conceptos de fundamentación y motivación citaremos el criterio que sustenta al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas deben citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los preceptos de la norma que invoca."(68)

Como se puede observar, este requerimiento no tiene el carácter de definitivo, pues en el mismo artículo 167 de la Ley Ecológica que es el que regula esta parte, le da la oportunidad al administrado de presentar una INSTANCIA ADMINISTRATIVA, por medio de la cual manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas. Lo que debe ser tomado para la RESOLUCION que al efecto dictamine la

(67) Idem Art.167.

(68) Jurisprudencia 402. Sexta Epoca. Tercera Parte.

autoridad, y con esto dar cumplimiento a la GARANTIA DE AUDIENCIA consagrada en la Carta Magna. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta el criterio jurisprudencial del tenor siguiente:

"GARANTIA DE AUDIENCIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que esta se considere legal e imperiosamente obedecida, máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada a favor de algún individuo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como de que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas."(69)

La tercera etapa del procedimiento administrativo del control y vigilancia de los ordenamiento ecológicos, es la de RESOLUCION ADMINISTRATIVA, que dictamina la autoridad competente, una vez que ha analizado lo manifestado y desahogadas las pruebas presentadas por el visitado. Para ello la Ley Ecológica, determina un término de 30 días hábiles para que en ese inter se emita tal RESOLUCION. Si el visitado no hace uso de su derecho de audiencia referido en la segunda fase, la autoridad, de cualquier forma emitirá su decisión sobre el particular conforme a los resultados de la inspección, asentados en el acta (70).

En la RESOLUCION ADMINISTRATIVA correspondiente (71) la autoridad podrá señalar o adicionar, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o

(69) Jurisprudencia 336. Sexta Epoca. Tercera Parte.

(70) Art.168 de la LGEEPA.

(71) Idem Art.169.

irregularidades determinadas de acuerdo al análisis del acta de inspección, lo manifestado por el visitado y las pruebas ofrecidas. Para el cumplimiento de las medidas impuestas, la autoridad debe otorgar plazos razonables conforme a las disposiciones aplicables, y el infractor, en su caso, deberá dar aviso de su cumplimiento dentro de los cinco días hábiles después de concluido el plazo otorgado. Asimismo en dicha RESOLUCION, se dictaminarán las sanciones que en su caso procedan. También dentro de esta fase del procedimiento administrativo, se contempla la posibilidad de que la autoridad realice nuevas visitas de inspección a fin de verificar lo ordenado en la RESOLUCION, lo que se le puede llamar seguimiento, sin embargo estas visitas deben cumplir con las garantías referidas en las fases anteriores, para que puedan tener validez.

Con la RESOLUCION ADMINISTRATIVA, se termina el procedimiento administrativo del control y vigilancia de los ordenamientos ecológicos y cabe señalar que no necesariamente esta resolución afecte los intereses del administrado, pues la misma puede ser en el sentido de que por la valoración de las manifestaciones y pruebas ofrecidas, no se viole ni contravenga ninguna disposición ecológica, incluso no necesariamente tiene que agotarse esta última fase del procedimiento administrativo para que se de fin al mismo, sino que desde que se levanta el acta administrativa la autoridad al no ver ninguna contravención a los ordenamiento ecológicos, puede dar por terminado el procedimiento.

2.- FACULTAD SANCIONADORA DE LAS AUTORIDADES ECOLOGICAS.

El fundamento Constitucional para la aplicación de sanciones por parte de las autoridades administrativas, es el artículo 21 pues en él se determina que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin que ello quiera decir que no sea aplicable a las leyes, porque entonces se estaría contraviniendo al artículo 89 fracción I de la propia Constitución, ya que éste, faculta al Ejecutivo para que promulgue y ejecute las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Así pues en las diversas leyes administrativas se contemplan las normas que regulan las aplicaciones de sanciones, tanto la competencia de las autoridades que les toca aplicarlas, como las conductas ilícitas que dan origen a la sanción. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, faculta a la SEDESOL para imponer sanciones por violaciones a las disposiciones jurídicas contenidas en la propia Ley y sus Reglamentos y tal facultad puede delegarla a sus dependencias encargadas para el despacho de sus asuntos, en este caso, al órgano desconcentrado llamado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) (72). Este órgano como ya se ha visto, es el encargado, entre otras cosas, de

(72) Ver el apartado de Sistemas de Atribuciones, Competencia y Concurrencia, de este trabajo. Y el art.34 del Reglamento Interior de la SEDESOL.

la vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos y aplicar las medidas de seguridad e imponer sanciones en el caso del incumplimiento a esos ordenamientos ecológicos (73). Por otra parte, en el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la PROFEPA, se le otorga a la unidad de verificación, la anterior facultad (74) y en este mismo acuerdo se le enviste a los auditores, peritos e inspectores de esa misma dependencia, de facultades para aplicar medidas de seguridad que consideren necesarias en las auditorías, inspecciones y peritajes que realicen a los administrados (75).

La Ley Ecológica señala como sanciones administrativas, en caso de violaciones a los preceptos de la misma, así como a sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, las siguientes (76):

- Multa por el equivalente de 20 a 20000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;
- Clausura temporal o definitiva, parcial o total, donde el personal comisionado para ejecutarla procederá a levantar acta detallada de la diligencia, siguiendo para ello los lineamientos generales establecidos para las inspecciones;
- Arresto administrativo hasta por 36 horas;

(73) Art.38 del Reglamento Interior de la SEDESOL.

(74) Art.27 del Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la PROFEPA,

(75) Idem art.33 .

(76) Arts.170, 171 y 175 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

-Limitación o suspensión del funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte el ambiente.

Podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato de la autoridad, sin que el total de las multas excedan el monto máximo permitido.

-Medidas de Seguridad.- como medidas de seguridad las autoridades ecológicas podrán ordenar el decomiso de materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes correspondientes.

Ahora bien, la autoridad ecológica facultada para imponer sanciones, debe considerar las siguientes circunstancias (77):

-La gravedad de la infracción, considerando fundamentalmente el impacto en la salud pública y el desequilibrio ecológico que la conducta del infractor hubiere ocasionado;

-La condición económica del infractor.

-Para el caso de las medidas de seguridad, que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o la salud pública.

En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, siempre y cuando no exceda del doble del máximo permitido. La reincidencia podrá provocar también la clausura definitiva.

(77) Idem arts. 170 y 173.

La autoridad administrativa debe considerar las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo, para poder determinar si procede o no, la sanción administrativa o la aplicación de las medidas de seguridad, esto es, debe tomar en cuenta tanto los hechos asentados en el acta levantada, lo manifestado por el interesado, así como las pruebas asentadas, para que pueda fundar y motivar debidamente el acto administrativo en el que se emita la resolución de la sanción o aplicación de una medida de seguridad. Requisito sin el cual, se contravendría el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 Constitucional.

Por otra parte, como se ha visto, de conformidad al "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", los inspectores, auditores y peritos, están facultados para aplicar las medidas de seguridad antes referidas a su simple consideración, lo cual, es contrario a derecho, pues antes de emitir esta, deben considerarse las circunstancias para la aplicación de las sanciones y medidas de seguridad antes señaladas, lo que se logra mediante el análisis y consideraciones de las actuaciones durante el procedimiento administrativo marcado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de manera que, este acuerdo emitido por una autoridad administrativa no puede ir más allá de lo dispuesto en la Ley Ecológica, pues la autoridad debe tener una competencia ligada por la Ley y no un poder discrecional en todos

aquellos casos referidos a las garantías individuales en que la Constitución exige que dichas garantías sólo pueden afectarse por mandatos de la Ley.

En dichos casos si se otorgara una facultad discrecional se produciría el resultado de que la Administración sustituiría al Poder Legislativo, violándose así el principio de la "reserva de ley" según el cual es exclusiva de la competencia del Poder que normalmente esta encargado de legislar, la regulación de ciertas materias por normas generales (78).

Ya en el apartado de Fuentes del Derecho Administrativo del presente trabajo, al referirnos a los acuerdos y reglamentos emitidos por la autoridad administrativa, se señaló que éstos no pueden regular nada que no este previsto en la Ley de la cual emanan y mucho menos pasar por alto las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales y que dan al particular la seguridad jurídica, en este caso, de los actos administrativos para que estos gocen de plena validez.

Asimismo esta facultad no puede considerarse discrecional, ya que la Ley Ecológica en donde tiene su fundamento, como se ha dicho, claramente dispone las consideraciones que deben tomarse en cuenta para poder dictar una medida de seguridad, la cual debe fundarse y motivarse respecto de los análisis que se hagan a las pruebas y elementos con que se cuenten para su resolución. Aún más, dicho acuerdo al

(78) GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S. A. 30a. México 1991, p.101.

otorgar la facultad a los visitadores de actuar de acuerdo a sus consideraciones, y dictar medidas de seguridad que van desde el decomiso de productos hasta las clausuras parciales, temporales o totales, viola las garantías individuales de seguridad jurídica y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, mismas que protegen el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares. Por lo tanto, al incumplirse con las garantías de audiencia y legalidad, se está en presencia y riesgo eminente de un "poder arbitrario" que representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias, en tanto que, la facultad discrecional, constituye la esfera de la actuación de una autoridad, tiene un origen legítimo, como lo es la autorización legislativa y un límite en el caso extremo en que no esté señalado en la misma Ley o implícito en el sistema que ésta adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas. Por esta razón, mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional podrá satisfacer los requisitos del artículo 16 Constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento (79).

(79) Idem p.101.

De igual manera, al dejar que un inspector, actuario o perito, que realice una visita domiciliaria, resuelva sobre la misma, en cierta forma, se le está permitiendo ser juez y parte, lo que a todas luces deja en desventaja jurídica al administrado y contraviene al principio general de derecho que nos dice que nadie puede ser juez y parte en un proceso.

3.- LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA.

En el derecho la palabra instancia puede tener varios significados, por ejemplo, se está en presencia de una instancia, cuando se hace una petición a alguna autoridad ya sea administrativa o judicial, cuando se denuncia, querrela, demanda, queja o se recursa.

Para Eduardo Pallares, la palabra instancia tiene dos acepciones, una general con la que se expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad, y otra especial, que quiere decir el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva (80).

Así pues, "El acto jurídico denominado instancia tiene forzosamente como presupuesto el procedimiento...tener derecho de instar es...pretender algo de alguien en un procedimiento (81).

En el ámbito del derecho administrativo y específicamente referido al procedimiento, la instancia es la pretensión del administrado que tiene por objeto prevenir la emisión de un acto administrativo que indebidamente lesione sus derechos. De ahí la importancia de la participación del administrado en el procedimiento administrativo del control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos, pues con ello, como se ha dicho, previene que la emisión de un acto adminis-

(80) PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. México D.F. 1994. p.422

(81) BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. Derecho Procesal. México Ed.Cárdenas, 1991 Tomo II. P. 211.

trativo definitivo lesione sus derechos, ya que de no contarse con esta instancia, la autoridad administrativa ecológica fácilmente podría caer en arbitrariedades al emitir actos administrativos definitivos, sin tomar en cuenta al afectado, incluso se estaría al viejo dicho de "mátalos y luego veriguas".

En la segunda fase del procedimiento administrativo del control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos, que hemos llamado de Instrucción o Trámite, una vez que la autoridad que ordenó la visita domiciliaria (inspección) reciba el acta levantada, debe requerir al visitado para que dentro de los diez días posteriores a la notificación de dicho requerimiento, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, respecto con el acta de inspección y ofrezca las pruebas en relación con los hechos u omisiones asentados en la misma. Con esto, la Ley Ecológica da cabida a la Instancia Administrativa dentro del citado procedimiento, lo cual cumple con la garantía Constitucional llamada "Garantía de Audiencia" consagrada en el artículo 14 de la citada Carta Magna, misma que dispone que:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho"

Esta garantía de audiencia, es considerada como una de las más importantes en el orden jurídico de nuestra Constitución, pues es la defensa que tiene el gobernado ante los actos del

poder público que tienden a privarlo de sus más preciados derechos e intereses, como son: la vida, la libertad, la propiedad y posesiones, los cuales sólo mediante un juicio podrá privarse de cualesquiera de ellos. Ese juicio debe ser seguido conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, ante tribunales previamente establecidos y la resolución que se dicte sobre cada caso en particular deberá ser de acuerdo a las leyes vigentes expedidas previamente al hecho de que se trate. Esto no quiere decir que el espíritu de la Constitución se limite sólo al orden civil y penal sino que su interpretación abarca todos los derechos incluso el administrativo, como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su máxima que a continuación se transcribe:

"GARANTIA DE AUDIENCIA SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.-En materia administrativa en general, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional, debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que los condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República (82).

Así pues, la Ley Ecológica al contemplar la figura de la Instancia Administrativa en la etapa de instrucción del procedimiento de control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos, tiene como finalidad, darle al administrado la posibilidad de desvirtuar los hechos asen-

(82) Séptima Época. Tercera Parte. Vol. 63. pag. 25 A.R. 3372/73. CARMEN GOMEZ DE MENDOZA. 5 votos

tados en las actas de visitas o de auditoría, ya sea mediante los razonamientos técnicos o jurídicos, que se invoquen y mediante la exhibición de pruebas como pueden ser las documentales, peritajes, etc. La ausencia del ejercicio de esta instancia administrativa, debe traer como consecuencia la invalidez del acto jurídico que se dicte como definitivo. Es por ello, que el citado acuerdo por el cual se enviste de facultades a los peritos, inspectores y auditores, en el sentido de que a consideración de dichas autoridades puedan dictar medidas de seguridad consistentes hasta en clausurar una fuente de trabajo, debe considerarse fuera de todo principio de derecho y aún más violatorio de nuestra Carta Magna.

Cabe agregar, que en el presente trabajo al referirnos a las fuentes del procedimiento administrativo del derecho ecológico, se citó a la Constitución Mexicana en un primer orden, haciéndose alusión a que toda Ley en nuestro país debe tener de base aquella, por lo tanto, las autoridades administrativas no pueden pasar por alto las disposiciones que integran a la Constitución, y toda norma que se dicte debe tener su fundamento de validez en la misma.

"Las consideraciones antes efectuadas, revelan una especial peculiaridad de nuestro orden jurídico, esto es, la consistente en que el mismo orden jurídico regula su propia creación, habida cuenta de que es una norma jurídica la que determina no sólo el procedimiento, sino también en cierto sentido y hasta cierto grado, el contenido con arreglo al

cual ha de ser creada otra norma. En este sentido, la unidad del orden radica, precisamente, en el hecho de que la creación de una norma está determinada por otra norma, cuya creación, a su vez, ha sido determinada por una tercera norma, etc.; de este modo y, particularmente, por este camino, llegamos a nuestra llamada "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico mexicano en su conjunto. Y aquí, se desprende otra característica especialmente relevante; el mencionado orden jurídico mexicano, no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo unas a lado de otras, en un mismo nivel. Por el contrario, encontramos una estructura jerarquizada de sus normas, distribuyéndose—valga la expresión—en diversos estratos superpuestos (83).

Ahora bien, hay que tener presente también que, el acuerdo dictado por la autoridad administrativa para cumplir con sus funciones de control y vigilancia de los ordenamientos ecológicos, debe respetar el procedimiento del mismo marcado en la Ley Ecológica y aún más como se ha apuntado, en la propia Constitución. La Ley Ecológica emana del poder legislativo, y los acuerdos de las autoridades administrativas ecológicas, emanan del poder ejecutivo, el cual debe sujetar y conformar sus actuaciones a las disposiciones que dicte el legislativo en las Leyes, de ahí que las autori-

(83) FERNANDEZ Y CUEVAS JOSE MAURICIO. Ensayo Cuestiones Básicas relativas a una Teoría Constitucional. Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años de Servicio a México, Tomo I la. edición, México 1982.

dades administrativas deben respetar la teoría de la división de los poderes, "ya que de acuerdo con ella la administración no puede confundirse con la legislación porque los administrados se convertirían en opresores si dictaran las normas jurídicas que ellos mismos ejecutarán" (84). De no respetarse la división de poderes, en este sentido, se violaría el principio de legalidad, que da la seguridad jurídica al gobernado de que los actos administrativos se apeguen estrictamente a las disposiciones de las leyes creadas con anterioridad.

Hay que tomar en consideración también que, no obstante que en la Ley Ecológica en base a su estructura (que ya se ha analizado en el presente trabajo), dentro de su Título Sexto referido a las Medidas de Control y Seguridad y Sanciones, confiere un capítulo aparte a la medidas de seguridad, sin especificar su procedimiento administrativo de aplicación, tan sólo menciona las circunstancias que deben considerarse para ser ejecutadas ciertas medidas; de ahí que, al considerarse esta figura dentro del referido título, debe sujetarse a las disposiciones del procedimiento administrativo de la vigilancia de los ordenamientos ecológicos, la cual como se ha visto, considera a la Instancia Administrativa dentro de su etapa de Instrucción o Trámite. Respecto a esto, es prudente señalar el criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta:

(84) OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. Mex. 1988. p.119.

"ALCANCE DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.-No obstante que la ley que rige el acto reclamado no establezca la garantía de audiencia, existe la obligación por parte de las autoridades responsables, de considerarla, para no incurrir en la violación del artículo 14 Constitucional, que rige dicha garantía en relación con todos los gobernados sin excepción. Además, para determinar el justo alcance de la garantía de audiencia, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares, no solo frente a las autoridades administrativas y judiciales sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada para cumplir el expreso mandato constitucional, a consagrar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos (85)."

Por todo ello, debe ser de aplicación estricta la figura de la Instancia Administrativa en el procedimiento administrativo del control y vigilancia de los ordenamientos ecológicos y no puede ser excluida en ningún caso. Pues, "Es principio aceptado, en forma general, el respeto de la garantía de audiencia. Privar de garantía de defensa equivale virtualmente, a privar de derecho. Lo anterior quiere decir que antes de afectar los derechos de cualquier particular, debe oírse al interesado, que puede así hacerse entender antes de obedecer" (86).

Por último, es importante señalar que la mayoría de las leyes y reglamentos administrativos, consideran a la figura de la instancia administrativa, pero ésta es identificada de

(85) Amparo en revisión 831/1964. Mercedes de la Rosa Punte. Octubre 29 de 1964. 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez. Segunda Sala Vol.LXXXVIII. Tercera Parte pag.30.
(86) OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. Mex. 1988. p.219.

diversas formas como puede ser la instancia de inconformidad en el Código Fiscal de la Federación, instancia de aclaración en el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, etc., sin embargo todas ellas se dan dentro del procedimiento administrativo, antes de la emisión del acto definitivo, el cual se da cuando se han realizado todas las fases del procedimiento administrativo de que se trate, señaladas en la ley, para su creación (principio de definitividad administrativa).

4.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Para facilitar la comprensión del concepto de recurso administrativo, es importante saber la definición de la palabra recurso, la cual deriva del latín "recursus" que significa "acción y efecto de recurrir, vuelto o retorno de una cosa al lugar de donde salió (87)

La justicia administrativa no debe identificarse tan sólo con el Contencioso Administrativo, pues ésto dejaría fuera a la " Instancia Administrativa ", que como se ha visto, es considerada como una garantía de audiencia con que cuentan los administrados para prevenir el nacimiento de un acto administrativo definitivo que lesione sus derechos; también no se contemplaría al "Recurso Administrativo", es decir, el medio de defensa con que cuenta el administrado, cuando se da el nacimiento de un acto definitivo en la vía administrativa que lesione su esfera jurídica. Ambas figuras se dan dentro del ámbito de la propia autoridad administrativa.

Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los administrados, para defender sus intereses o derechos que considera agraviados por la emisión de un acto administrativo definitivo. "El medio normal de protección jurídica lo constituye el recurso...Es el medio jurídico más generalizado del derecho administrativo...Cada particular que resulte perjudicado y estime lesionado su

(87) Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española. Madrid, 1989. pag.851 décima tercera edición.

interés jurídico por una decisión o un precepto de las autoridades administrativas está facultado para recurrir (88)"

El Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, licenciado Luis Ortiz Hidalgo, define a los Recursos Administrativos como "un medio ordinario y directo de defensa con que cuenta el particular o gobernado, en contra de un acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses, para que se le revoque o nulifique si se demuestra su ilegalidad" (89).

La doctrina del recurso administrativo acepta, entre otras clasificaciones, la división del recurso en el de inconformidad y en el de revisión. Al primero, también denominado de oposición, lo caracteriza por el hecho de que la autoridad encargada de resolverlo, es la misma que emitió el acto recurrido. Al segundo lo diferencia, porque la autoridad encargada de resolverlo es superior jerárquica de la emisora del acto recurrido. A ello obedece también la denominación de jerárquico para este último (90).

Ahora bien, el recurso administrativo que contempla la Ley Ecológica es el de "Inconformidad" y se encuentra regulado

(88) FLEINER FRITZ. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Labor, S.A., Barcelona 1986 pag.185.

(89) ORTIZ HIDALGO LUIS. Ensayo sobre la Unificación de los Recursos Administrativos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación "45 años al Servicio de México". pag.844.

(90) MARTINEZ ROSASLANDA SERGIO. Ensayo sobre Los Recursos Administrativos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2a. Epoca año VII Num.71 Noviembre de 1985. pag.499.

dentro de su estructura, en el capítulo V del Título Sexto (91)

El artículo 176 de dicha Ley señala que las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la misma, sus reglamentos y disposiciones que de ella emane, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que sea notificado el acto administrativo definitivo. La interposición del recurso de inconformidad debe ser por escrito, ante el titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución que afecte la esfera jurídica del administrado (92).

Asimismo la multicitada Ley Ecológica en su artículo 178 señala los requisitos formales que debe cubrir el escrito con el cual se interponga el recurso de inconformidad, estos requisitos son:

- I.- El nombre y domicilio del recurrente y, en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca el asunto;
- II.- La fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;
- III.- El acto o resolución que se impugna;

(91) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, arts. 176 al 181.

(92) Idem art. 177.

IV.- Los agravios que, a juicio del recurrente, le cause la resolución o el acto impugnado;

V.-La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto;

VI.-Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponente sus defensas en el escrito a que se refiere el artículo 164 de esta Ley. Dichos documentos deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo;

VII.-Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnada, acompañando los documentos que se relacionen con éste; no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad y

VIII.-La solución de suspensión del acto o resolución impugnada previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.

La autoridad administrativa al recibir el recurso verificará si éste fué interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo (93). Aquí cabe señalar, que la Ley no previene que pasa si no se cumple con alguno de los requisitos formales a que hace alusión en su artículo 178 antes comentado, pues sólo marca el rechazo del recurso, en el caso de que éste se presente fuera del término de los quince días

(93) Ibidem art.179.

hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo definitivo a recurrir.

En el mismo artículo 179 se señala que, una vez admitido el recurso para trámite, la autoridad del conocimiento, decretará la suspensión si fuese procedente, y deberá desahogar las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la notificación del proveído de admisión o sea el auto que admita el recurso. La notificación debe hacerla personalmente al recurrente o a través de correo certificado con acuse de recibo.

En cuanto a la resolución definitiva del recurso, el artículo 181 de la multicitada Ley Ecológica, dispone que después de que la autoridad administrativa haya desahogado las pruebas, dictará la resolución en la que se confirme, modifique o revoque el acto administrativo definitivo recurrido. Dicha resolución se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado.

Como elementos principales de la sustanciación de este Recurso de Inconformidad tenemos los siguientes:

1.-La denominación del recurso:

Como hemos apuntado se trata de un recurso de inconformidad.

2.-Procedibilidad del recurso:

Puede interponerse contra las resoluciones (actos administrativos definitivos) que emitan las autoridades administrativas ecológicas en aplicación de la Ley Ecológica, sus

reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen.

3.-A instancia de parte:

El administrado a quien el acto administrativo definitivo lesiones sus derechos, debe formular la pretensión.

4.-Término de la interposición:

Dentro de los quince días hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo definitivo.

5.-Autoridad ante quien debe interponerse:

Ante el titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución a recurrir.

6.-Requisitos formales:

El recurso debe ser interpuesto por escrito, el cual debe contener lo que señala el artículo 178 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

7.-Objetivo:

Hacer que la autoridad mediante el análisis de los razonamientos de agravios y pruebas ofrecidas por el recurrente, modifique o revoque la resolución recurrida, y de esta manera mantener la legalidad de los actos administrativos definitivos.

Es importante destacar que en un Estado de Derecho debe prevalecer el control de la legalidad de todos los actos de autoridad, de manera que exista una estructura normativa que los garantice.

En materia administrativa, los recursos administrativos tienen como objeto obtener de la misma autoridad adminis-

trativa, un examen de la legalidad de sus propios actos; de aquí la importancia que ello representa para su debida observancia.

Por último, respecto a este tema, señalaremos la problemática analizada también en el tema de la instancia administrativa, en relación a la aplicación de las medidas de seguridad marcadas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por, y a criterio de un inspector, perito, o auditor durante la realización de una visita domiciliaria. Ya que, como hemos dicho, para poder interponer un recurso administrativo de inconformidad, debe existir previo un acto administrativo definitivo, de ahí que en el caso de las medidas de seguridad dictadas como se cita, no pueden considerarse actos administrativos definitivos por no cumplir con las fases del procedimiento administrativo para el control y cumplimiento de los ordenamientos ecológicos. Y de considerarse así, entonces el administrado tendría sólo la vía de juicio de amparo indirecto para defender sus derechos lesionados por la emisión de tal medida. Sin embargo, creemos que para este caso, si cabe el Recurso Administrativo de Inconformidad, pues con el también se puede demostrar la ilegalidad de la resolución combatida por el incumplimiento a la observación del procedimiento administrativo del control y cumplimiento de los ordenamientos ecológicos, marcado en la propia Ley Ecológica.

A D E N D A

VI.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Durante el desarrollo del presente trabajo, se publicó el 4 de agosto de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, la cual entrará en vigor hasta el 1o de junio de 1995, razón por la que sólo haremos un análisis general de la misma y en particular sobre lo que tiene que ver con el procedimiento administrativo que se marca en dicha Ley, para saber como se contempla a la instancia administrativa y al recurso administrativo.

Cabe señalar que esta Ley nace por la necesidad y reclamo de los juristas y estudiosos del derecho administrativo, de unificar en un sólo procedimiento, los diversos recursos administrativos dispersos en distintas leyes y reglamentos, con sus excepciones que más adelante se apuntarán. Pues ante la diversidad de recursos administrativos, plazos, denominaciones, requisitos formales, etc., estos medios lejos de constituir formas de defensa, se han convertido en verdaderas trampas procesales o laberintos en donde se pierden los particulares (94).

Dicha Ley en su artículo segundo transitorio establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la misma, en particular los diversos recursos administrativos en las materias reguladas por este ordena-

(94) ORTIZ HIDALGO LUIS. Unificación de los Recursos Administrativos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación - 45 Años al Servicio de México T.I p.855.

miento, es decir todos aquellos recursos contemplados en otras leyes administrativas, como lo son el Código Sanitario, Ley de Aguas Nacionales, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, etc. Los recursos y procedimientos administrativos contemplados en los reglamentos que derivan de las mismas leyes, también deben entenderse derogados en razón de que la ley que les dio origen ya no es operante.

1.-ESTRUCTURA

La nueva Ley del Procedimiento Administrativo consta de 96 artículos conformados por seis títulos, y cuatro artículos transitorios. Los Títulos y capítulos se encuentran divididos de la siguiente manera:

Título Primero.- Denominado " DEL AMBITO DE APLICACION Y PRINCIPIOS GENERALES", consta de un capítulo único referente a la aplicabilidad de dicha Ley Administrativa, disponiendo que esta será de interés general y se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

Su aplicación es supletoria a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta ley en lo conducente.

Como excepciones de su aplicación tenemos a las materias de carácter:

- Fiscal, tratándose de contribuciones y de los accesorios que de ella deriven.
- Derecho Financiero.
- Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Electoral.
- Competencia Económica.
- Justicia Agraria.
- Justicia Laboral.
- Justicia Penal.

Título Segundo.-"DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS", está compuesto de cuatro capítulos que tratan de las generalidades del "Acto Administrativo" como son sus elementos y requisitos, de su nulidad y anulabilidad, eficacia y de su extinción.

Esta nueva Ley señala como elementos y requisitos del "Acto Administrativo", los siguientes (95):

- I.-Ser expedido por un órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II.-Tener objeto que puede ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previstos por la ley;
- III.-Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV.-Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V.-Estar fundado y motivado;
- VI.-Estar fundado y motivado debidamente;
- VII.-Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

(95) Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de agosto de 1994, pag. 2 y 3. Ley Federal de Procedimientos Administrativos. art.3.

VIII.-Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX.-Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X.-Mencionar el órgano del cual emana;

XI.-Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

"La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones antes mencionadas, producirá la NULIDAD del acto administrativo" (96).

Sobre este particular, cabe mencionar que los juristas tomaron los principios de la nulidad absoluta, pues al ser dictaminada la nulidad por la autoridad que conozca de la misma deja sin efectos al acto administrativo con efectos retroactivos.

La omisión o irregularidad de cualquiera de los requisitos mencionados en las fracciones que a continuación se señalan, producirá la ANULABILIDAD del acto administrativo. Es decir, la irregularidad puede ser subsanada y entonces el acto se seguirá considerando válido (97). Aquí los juristas tomaron la doctrina de la nulidad relativa, pues esta se da cuando no se reúnen todos los elementos o requisitos que no son considerados como esenciales del acto administrativo y por lo tanto, no se afecta la validez del mismo.

XII.-Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII.-Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

(96) Idem. art. 6.

(97) Idem. art. 7.

- XIV.-Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV.-Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI.-Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto administrativo será válido, hasta en tanto su invalidez no haya sido determinada por la autoridad correspondiente, según sea el caso.

La eficacia del acto administrativo de acuerdo a esta nueva Ley, se da por el hecho de haberse notificado legalmente del mismo al administrado, con excepción de aquellos que otorguen un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió, desde la fecha en que se dictó, o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, serán exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintas de las que lo emitieron, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia hasta que aquélla se produzca (98).

Por último, respecto de este Título, también es importante

(98) Idem arts. 8 al 10.

señalar como se contempla a la extinción de los actos administrativos, a lo cual el artículo 11 cita que:

"El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad;

II. Expiración del plazo.

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Título Tercero.- " DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO". Este título esta comprendido por los siguientes capítulos:

Primero.-Disposiciones Generales(99).- en el cual se consideran aspectos generales sobre todo procedimiento administrativo, aplicable a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Uno de los aspectos más importantes a considerar, es lo que dispone el artículo 13 que a la letra dice:

"art.13.-La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe."

A estos principios los tratadistas le llaman principios
(99) Idem arts.12 al 18.

sustanciales (economía, celeridad, buena fe y legalidad) y formales (eficacia y publicidad).

Segundo.-De los Interesados (100). Se establece quienes podrán actuar ante las autoridades administrativas y las formas de representarse legalmente ante ellas.

Tercero.- Impedimentos, Excusas y Recusaciones (101). Se determinan los casos, en los cuales los servidores públicos deben de abstenerse de conocer de un asunto y los medios para justificarse.

Cuarto.-Términos y Plazos (102). En este apartado se contemplan los tiempos en que deberán practicarse las actuaciones y diligencias administrativas.

Quinto.-Del Acceso a la Documentación e Información (103). Los interesados en un procedimiento administrativo, tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación.

Sexto.-De las Notificaciones (104). Se establecen las formas por las cuales deberán hacerse las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos, y resoluciones administrativas, para hacerlos del conocimiento del administrado y surta su eficacia.

(100) Idem arts.19 al 20.

(101) Idem arts.21 al 27.

(102) Idem arts.28 al 32.

(103) Idem arts.33 y 34.

(104) Idem arts.35 al 39.

Séptima.-De la Impugnación de Notificaciones (105). Las notificaciones irregularmente practicadas, podrán impugnarse conjuntamente con el recurso de revisión contra el acto administrativo.

Octavo.-De la Iniciación (106). Se contemplan las dos formas para poder iniciar el procedimiento administrativo, es decir de oficio o a petición de parte.

Noveno.-De la Tramitación (107). Se establece el mecanismo para sustanciar el procedimiento, los medios de prueba que pueden ser aportados, así como la tramitación de incidentes y su desahogo.

Décimo.-De la Terminación (108). En este apartado se contemplan las formas por las cuales se puede poner fin al procedimiento administrativo:

- La resolución del mismo;
- El desistimiento;
- La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
- El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Décimo Primero.- De las Visitas de Verificación (109). Se establecen las normas que deben observarse en una visita

(105) Idem arts. 40 y 41.

(106) Idem arts. 42 al 45.

(107) Idem arts. 46 al 56.

(108) Idem arts. 57 al 61.

(109) Idem arts. 62 al 69.

de verificación, para que la misma pueda considerarse legalmente válida. En este apartado se contempla a la Instancia Administrativa disponiendo que: "Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado".

Título Cuarto.- DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS (110). Este apartado consta de un capítulo único, en el cual se norman los tipos de sanciones administrativas que pueden aplicar las autoridades administrativas, como por ejemplo, las multas, amonestaciones y clausuras temporales o definitivas. También contempla las consideraciones que la autoridad debe tomar en cuenta, antes de dictar una resolución definitiva en la que se aplique una sanción.

Título Quinto.- "DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD" (111).- Este título consta de un capítulo único y en tan sólo dos artículos define a las medidas de seguridad y establece en que casos pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas.

(110) Idem arts. 70 al 80.

(111) Idem arts. 81 y 82.

Titulo Sexto.- "DEL RECURSO DE REVISION" (112).- Por último, en este título, la nueva Ley Federal de Procedimientos Administrativos, define al medio de impugnación que podrá interponerse contra las resoluciones definitivas que emitan las autoridades administrativas, como "Recurso de Revisión", el cual se interpondrá ante la autoridad que emitió el acto y será resuelto por el superior jerárquico. En su capítulo primero y único denominado de Disposiciones Generales, comprende los requisitos, plazo, objeto, tramitación y resolución de dichos Recursos de Revisión.

(112) Idem arts. 83 al 96.

2.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACION.

En la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo se dispone en su artículo segundo transitorio, que:

"Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento..."

Esta disposición tiene dos partes importantes a considerar:

1o.-Deroga todas las disposiciones que se OPONGAN a las establecidas en esta nueva Ley, entre ellas, las referentes a los procedimientos administrativos señalados en las diversas leyes administrativas (113), tal es el caso, del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL CONTROL Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS ECOLOGICOS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que se ha analizado en el presente trabajo.

2o.-Deroga todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas de las materias que regula esta nueva Ley, entre los cuales, podemos citar al RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, también analizado en la presente tesis.

(113) Ver las excepciones de su aplicación y competencia, contenidas en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, en el artículo 20. de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que:

"Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente."

Ahora bien, vistas las anteriores disposiciones de esta nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es preciso analizar practicamente el significado y alcance que tendrá en su aplicación, tanto por la derogación que hace de otros preceptos legales, como por ser supletoria de otras Leyes. Primero, para saber a que se refiere cuando dispone:

la derogación de las disposiciones que se opongan a esta nueva Ley (de las leyes que regula la misma),

Es necesario conocer, que derogación significa abolir la Ley en alguna de sus partes, por consiguiente, se debe entender que todos los preceptos legales contenidos en ella, que sean contrarios a los de otras leyes de su competencia, quedan sustituidos por esta nueva Ley, es decir, estamos en un caso típico de una derogación tácita. Pero también este nuevo ordenamiento administrativo, hace alusión a una derogación expresa, cuando señala que:

se derogan en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento.

Aquí no hay lugar a duda de que es lo que se deroga, con la entrada en vigor de esta nueva Ley.

Por otro lado, cuando esta nueva Ley se aplique supletoria-mente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma, la disposición que de ésta se vaya a aplicar, debe ser compatible con el procedimiento establecido en la Ley Administrativa de que se trate, pues de lo contrario, lejos de llenar lagunas o deficiencias de una Ley, se llegaría a desvirtuar su naturaleza.

La diferencia que existe en la aplicación de esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sobre otro precepto derogado, con respecto a su aplicación en forma supletoria, es que en este último caso, se dá como complemento a las disposiciones de otras leyes administrativas que se encuentran vigentes, o por convenir así al administrado interesado, y en el primer caso, se dá, porque las disposiciones que sustituye han perdido su vigencia, con la entrada en vigor de las contenidas en la multicitada Ley Administrativa.

Como se ha visto, en el análisis de la estructura de esta nueva Ley, hay un apartado, dentro de las disposiciones de los procedimientos administrativos, referente a las visitas de verificación, las cuales están reguladas conforme a los principios generales de derecho, propios del mismo procedimiento administrativo, y que ya se han estudiado en el presente trabajo, al tocar el tema de Las Consideraciones Generales de los Procedimientos Administrativos. Estos prin-

cipios son: sustanciales o esenciales (audiencia y legalidad) y los principios secundarios (oficiocidad, informalidad y eficacia), así como un tercer principio, que es, el de celeridad. Este procedimiento para las visitas de verificación está comprendido por las fases que también ya se han analizado anteriormente tales como:

1a.-INICIACION DE OFICIO.(art.62)

En donde deberán observarse los requisitos de legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas, para que la visita tenga plena validez. (arts.63 y 65)

2a.-INSTRUCCION O TRAMITE. (arts.64, 66, 67, 68, 69)

En esta etapa, la autoridad administrativa levanta el acta circunstanciada cumpliendo con las formalidades que la ley exige para ello. Aquí hay una nueva modalidad en el procedimiento administrativo de verificación respecto del contenido en la Ley Ecológica y precisamente, esta nueva aportación la constituye la GARANTIA DE AUDIENCIA, pues esta nueva Ley refiere que:

"Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, POR ESCRITO, HACER USO DE TAL DERECHO DENTRO DEL TERMINO DE CINCO DIAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SE HUBIERE LEVANTADO"

A diferencia de la Ley Ecológica que sólo daba la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga

del visitado en el momento del levantamiento del acta o bien, mediante la INSTANCIA ADMINISTRATIVA.

Esta última como se ha visto, se daba en el momento en que la autoridad ordenadora de la visita de verificación, recibe para su estudio el acta levantada y emite un requerimiento al visitado para que dentro del término de 10 días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas en relación a dicha acta.

Aquí la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo le dá una mayor importancia a la GARANTIA DE AUDIENCIA para que el administrado tenga la oportunidad de hacer manifestaciones en relación con lo asentado en el acta, no sólo en el momento en que se realice la visita domiciliaria, sino, se le concede un mayor tiempo (5 días) para que en su caso reúna los medios necesarios para ofrecer pruebas y argumentar lo que crea conveniente.

Pero no sólo en esta parte se le dá la debida importancia a la GARANTIA DE AUDIENCIA, sino también en la llamada INSTANCIA ADMINISTRATIVA, pues ésta, en la Ley Ecológica se contempla como se ha referido anteriormente y ahora se da en el supuesto de que la autoridad ordenadora de la visita de verificación y del estudio del acta que se levante al respecto, pretenda imponer una sanción al verificado, entonces le hará saber el inicio de este procedimiento, y una vez que tenga conocimiento de lo

anterior, dentro de los 15 días posteriores a esa fecha, podrá hacer sus manifestaciones y ofrecer pruebas en relación a los hechos asentados en el acta levantada.

Con esta nueva disposición se reafirma lo que hemos manifestado respecto a la importancia que las autoridades ecológicas deben prestar a la GARANTIA DE AUDIENCIA consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna y por consiguiente creemos que con esta nueva disposición, también debe entenderse por derogada la facultad que tienen los peritos inspectores y auditores, en el sentido de que a su consideración puedan dictar medidas de seguridad en el momento de la visita de verificación, sin respetar el procedimiento antes señalado, pues esta medida con toda claridad se OPONE a las disposiciones de la nueva Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

A mayor abundamiento, como se ha visto, dichas medidas de seguridad, en materia ecológica consisten en la clausura temporal, parcial o total del lugar visitado, o en el decomiso de materiales. De ahí que, con mayor razón debe primero, oírse al interesado y estudiar el contenido del acta, las manifestaciones y pruebas ofrecidas al respecto, para poder emitir una medida de seguridad, como se afirma en el artículo 82 de la nueva Ley en comento, que a la letra dice:

"Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas."

3a.-RESOLUCION ADMINISTRATIVA. (arts.70, 73 y 74)

En esta tercera etapa, la autoridad administrativa, una vez que haya agotado las etapas anteriores, deberá emitir una resolución debidamente fundada y motivada, considerando:

- I.-Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II.-El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III.-La gravedad de la infracción; y
- IV.-La reincidencia del infractor.

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado, esta resolución tendrá el carácter de definitiva del procedimiento administrativo y en ella se podrá sancionar al administrado interesado o bien exi-

mirlo de responsabilidades, todo ello en base al estudio de las actuaciones en las etapas del procedimiento administrativo de la visita de verificación. Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas, en el caso que nos ocupa, las previstas por la Ley Ecológica.

3. DEL RECURSO DE REVISION.

Se ha hablado que era necesario unificar en un sólo procedimiento a los Recursos Administrativos, por las razones ya expuestas a lo largo de este trabajo. Pues bien, con esta nueva Ley, quedan derogados los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas, con sus excepciones ya vistas.

El Recurso supletorio a los demás, dispuesto en esta nueva Ley, es el llamado Recurso de Revisión (114), el cual, los interesados afectados por un acto o resolución de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrá interponerlo ante dicha autoridad emisora y será resuelto por el superior jerárquico.

Como se puede ver los legisladores adoptaron la figura del Recurso Administrativo llamado Jerárquico, que se diferencia de otros por ser el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto o resolución a impugnar, quien tenga que resolverlo. A este respecto consideramos que es una medida atinada, pues cuando un recurso tiene que ser estudiado y resuelto por la misma autoridad emisora del acto o resolución interpuestas, deja mucho que decir con la verdad e imparcialidad con que se conduzca sobre el mismo.

El plazo para interponerlo es de 15 días hábiles contados a

(114) Idem Arts. 83 al 96.

partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución a impugnar, interpuesto fuera de este plazo la autoridad lo desechará. El recurso de Revisión deberá contar con los siguientes requisitos:

- El órgano administrativo a quien se dirige;
- El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- Los agravios que se causan;
- En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales. Si no se anexa la documentación de acreditamiento de la personalidad se desechará el recurso.
- Debe estar firmado por el promovente, en caso contrario se tendrá por desechado.

También la autoridad podrá desechar el recurso cuando lo considere improcedente por:

- Interponerse contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución;
- Cuando no se afecte el interés jurídico del interesado;
- Por actos consentidos expresamente;
- Cuando se esté tramitando un recurso o defensa legal del mismo asunto, ante los tribunales correspondientes.

Cuando durante la tramitación de un recurso se de alguna de las anteriores causas de desechamiento, la autoridad lo sobreseirá, de igual manera cuando:

- El promovente se desista del mismo;
- El interesado fallezca durante el procedimiento;
- Si cesan los efectos del acto.
- Por falta de objeto o materia del acto respectivo;
- No se probare la existencia del acto respectivo.

La resolución que emita al autoridad administrativa que conozca del recurso, podrá ser en los siguientes sentidos:

- 1.-Desecharlo o sobreseerlo, por las causas antes señaladas;
- 2.-Confirmar el acto impugnado;
- 3.-Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado;
- 4.-Revocarlo total o parcialmente; y
- 5.-Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Es importante señalar que el legislador incluyó la figura de la suplencia en beneficio del recurrente, en la interposición del recurso de revisión, esto es, cuando la autoridad advierta errores en la cita de los preceptos que se consideren violados, podrá corregirlos e invocar hechos notorios; asimismo deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta un ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que considero ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Como comentario general a este nuevo recurso administrativo de revisión, hay que recalcar que es un medio de impugnación con que cuenta los particulares, a fin de hacer valer sus derechos y proteger sus intereses, pero fundamentalmente para asegurar la legalidad de los actos administrativos con un mínimo de formalidades y sin que rija una técnica procesal rígorista y compleja para evitar que lejos de facilitar su observancia la haga más difícil y también es importante destacar la figura de la suplencia. Todo ello trae como resultado que no sea pertinente desechar o declarar la improcedencia del recurso de revisión por meras razones de error u omisión, tales como en el nombre del mismo, de expresión de fundamentos legales o de la insuficiencia de los agravios invocados

Sin embargo, será sólo mediante el ejercicio y práctica de este nuevo Recurso Administrativo, como se podrán observar los resultados positivos o negativos y las lagunas o defectos del mismo.

VI.-TRASLADO SECRETARIAL DE FACULTADES Y COMPETENCIAS.

En este país de constantes cambios políticos, sociales y económicos que a diario estamos viviendo, no podía quedar atrás, con el nuevo gobierno en poder, una reforma a la estructura del poder ejecutivo, particularmente a las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública Centralizada. Estas se dieron sin que se haya creado una nueva Secretaría, tan sólo se modificaron las competencias y funciones de tres de éstas.

Este cambio se dio mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994.

En el caso de que nos ocupa, las funciones y competencia que tenía la Secretaría de Desarrollo Social en materia de Ecología, pasaron a formar parte de la ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. De esta manera se dará lugar a que esta última Secretaría, tenga que hacer las adecuaciones a su Reglamento Interior, como se indica en el artículo Cuarto Transitorio del referido Decreto que a la letra dice:

"El Ejecutivo Federal deberá expedir las adecuaciones a los reglamentos interiores correspondientes a las secretarías comprendidas en el presente Decreto."

Asimismo, el artículo Octavo transitorio dispone que:

"Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, absorben tales funciones."

Por lo que cabe recalcar, que con estas reformas, el procedimiento administrativo ecológico analizado, así como todas las facultades y competencias en materia ecológica, como son las de sanciones y de resolver las instancias administrativas en dicha materia, correrán a cargo de la SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, de ahí que también se entienda por referida a esta última, cuando en el presente trabajo, se cite a la entonces SEDESOL.

CONCLUSIONES GENERALES

La condición actual del desarrollo de México, requiere de leyes acordes con nuestra realidad y situación ecológica, que tengan como objetivo primordial proteger los derechos más preciados por el hombre, entre ellos, el derecho a la vida. (ver citas 11 y 12 pag.12).

El control de la ecología, como se ha apuntado en el presente trabajo, es de suma importancia para la subsistencia de la vida, por ello, la necesidad urgente e imperiosa de contar con los ordenamientos legales que formulen y conduzcan su política general y saneamiento ambiental, mismas que establezcan los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y preservar la calidad del medio ambiente, pero apoyando siempre, las acciones del desarrollo socio-económico para alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esto es, cuidar que ese progreso sea mediante una explotación racionada para proteger el medio ambiente, objeto primordial de los ordenamientos ecológicos (ver pags.12 a 14).

Estas regulaciones deben prever siempre, los principios fundamentales de un estado de derecho que garanticen un orden jurídico, así como las garantías individuales como "la dignidad, la igualdad, la justicia y la libertad" consagradas en nuestra constitución mexicana "Ley Fundamental", que rige la vida jurídica de nuestro país (ver apartado de fuentes del procedimiento administrativo del derecho ecológico).

El actuar de las autoridades administrativas encargadas de la aplicación de la legislación ecológica, debe basarse estrictamente en las atribuciones, facultades, competencia, deberes y derechos que la propia ley les señala, así como sujetarse a los procedimientos administrativos establecidos para tales fines (ver apartado de consideraciones generales del acto y procedimiento administrativo).

El acto administrativo como parte del procedimiento administrativo en general, es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente para crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, en ejercicio de la potestad pública. Y es precisamente este acto creador de derechos y obligaciones el que da origen a la impugnación del particular a través del Recurso Administrativo.

El mecanismo que se sigue en el procedimiento administrativo del control y vigilancia del cumplimiento de los ordenamientos ecológicos está debidamente establecido por la Ley Ecológica y ahora por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y este, abarca varias etapas, que se inician cuando la autoridad en el marco de sus atribuciones, realiza visitas de inspección al particular para comprobar el cumplimiento de sus diversas obligaciones derivadas de las disposiciones legales ecológicas. En esta etapa, es donde el principio de "Legalidad", juega un papel sumamente importante,

pues los actos de autoridad deben sujetarse a lo que estrictamente marca la Ley, sin ir mas allá de su competencia, y atribuciones en que se rige su actuar, fundamentando y motivando los mismos, como lo disponen los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna.

La instancia administrativa en la etapa del procedimiento administrativo ecológico que hemos llamado de instrucción o trámite, es un derecho por medio del cual, el administrado ejerce su garantía constitucional de audiencia, para prevenir que la actualización de un acto administrativo pueda lesionar sus intereses, dándose con esto, un mejor control de la legalidad del actuar de las autoridades administrativas.

Por ello, la instancia administrativa a que se refiere la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dentro de su Título de Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones, Capítulo de Inspección y Vigilancia, cuando en su artículo 167, señala un plazo para que el particular pueda hacer valer lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuar en su caso los hechos asentados en el acta de inspección, NO PUEDE ESTAR POR DEBAJO O SUPRIMIRSE ESTE DERECHO, por lo que se señala en el " Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente" que en su artículo 33, faculta a los inspectores de la Procuraduría y de sus Delegaciones, aplicar las medidas de seguridad que consideren necesarias, entre ellas la clausura parcial o

definitiva del lugar visitado como puede ser una industria, cuando es levantada el acta de inspección, LO CUAL ES A TODAS LUCES CONTRARIO A LA GARANTIA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN NUESTRA CARTA MAGNA Y CONTRARIA A LAS DISPOSICIONES ANTES CITADAS DE LA PROPIA LEY ECOLOGICA Y AHORA EN LA PROPIA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, que permiten al particular tener la oportunidad legal de su ejercicio de recurrir a la instancia administrativa, para aportar los medios de prueba que desvirtúen en su caso, los hechos asentados en el acta de inspección y no se vean lesionados sus intereses y derechos, así como también, en cierta forma se coadyuva con la autoridad, a que ésta actúe dentro de su marco de legalidad. Máxime que UN "ACUERDO" EMITIDO POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ESTE CASO LA ECOLOGICA, NO PUEDE REGULAR MAS ALLA DE LA PROPIA LEY QUE REGULA EL PROPIO ACTUAR DE ESA AUTORIDAD. POR ELLO LA IMPORTANCIA DE QUE SEA DEROGADA TAL DISPOSICION QUE CONTEMPLA EL REFERIDO ACUERDO ADMINISTRATIVO.

Ahora bien, la aplicación de la garantía de audiencia a que tienen derecho los particulares ante las autoridades administrativas ecológicas, no debe entenderse agotada en esta etapa del procedimiento administrativo de verificación y control de los ordenamientos ecológicos, pues agotado éste, y cuando la autoridad emita una resolución sobre el particular, entonces el administrado cuenta con un segundo medio para ser oído antes de que se lesionen sus derechos o intereses, mediante el recurso administrativo, llamado ahora por la nueva Ley

Federal de Procedimiento Administrativo, Recurso de Revisión. Sin embargo con la implementación de esta última Ley, se da cabida a una nueva forma de hacer valer la instancia administrativa ante las autoridades, la cual se da cuando esta última pretende imponer una sanción al administrado y hace de su conocimiento tal situación, otorgándole un plazo, para que pueda hacer valer sus alegaciones y aportar pruebas con el fin de que sean tomadas en cuenta antes de que se emita una resolución definitiva.

Por último, ES IMPORTANTE RECALCAR QUE DE NINGUNA MANERA DEBE PRIVARSE EL DERECHO DE LOS GOBERNADOS A SER OIDOS ANTES DE QUE SE EMITA UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE PUEDA LESIONAR SUS GARANTIAS E INTERESES.

PROPUESTAS

1.-Debe crearse una nueva regulación ecológica acorde a nuestra idiosincrasia, desarrollo tecnológico y socio-económico.

2.-La norma jurídica fundamental, que debe tomarse como base para una nueva legislación ecológica, es la Constitución Política de México. Por lo tanto debe de retomar las garantías individuales que sustenta a favor de los gobernados, tales como la de legalidad, audiencia e igualdad.

Los nuevos ordenamientos ecológicos deben guardar un orden jurídico jerarquizado, esto es, como Ley suprema a la Constitución, en segundo término la Ley Ecológica y por último los reglamentos, normas oficiales mexicanas y los acuerdos administrativos. Estos últimos deben guardar congruencia con la Constitución y con la Ley Ecológica, no contrariarlas, rebasarlas ni modificarlas. Simplemente tienen que ser instrumentos de aplicación estricta y específica, con la mayor simplicidad para su observancia y cumplimiento de los gobernados.

3.-La nueva legislación ecológica no sólo debe contener deberes y obligaciones para los gobernados, sino también derechos.

Tiene que obligar por igual a las autoridades y al particular para la adopción de medidas, mecanismos, tecnología etc. en materia ecológica. En el caso de las autoridades federales,

estatales y municipales debe obligarlos a establecer dentro de sus ámbitos de competencia, los servicios públicos tales como recolección de basura, desechos industriales, tratamiento de aguas residuales o bien establecer la posibilidad de que sean concesionados. Asimismo se debe obligar a dichas autoridades a que respeten las áreas verdes y los distintos usos del suelo, dentro de sus jurisdicciones, prohibiéndoles con sanciones el otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias, en lugares que previamente no contengan un plan de desarrollo sustentado ya sea industrial, habitacional etc., aprobado por el ejecutivo federal a través de la secretaria de estado encargada de los asuntos ecológicos.

4.-Los procedimientos administrativos para la aplicación y cumplimiento de la legislación ecológica, tienen que ser acordes a los dispuestos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La instancia administrativa debe ser contemplada claramente en los ordenamientos ecológicos y las autoridades deben quedar obligadas a respetar el ejercicio de la misma, por parte de los gobernados.

5.-Las medidas de seguridad deben estar bien definidas en los ordenamientos ecológicos y estipularse claramente en que casos específicos deben aplicarse, siguiendo un procedimiento especial para tal fin.

BIBLIOGRAFIA

1.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEYES, REGLAMENTOS Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS:

- 2.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 3.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- 4.- Ley de la Administración Pública Federal.
- 5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- 6.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera.
- 7.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Residuos Peligrosos.
- 8.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en Materia de Impacto Ambiental.
- 9.- Acuerdo por el que se Adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social.
- 10.-Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

OBRAS DE CONSULTA

- 11.-SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Décima quinta edición Tomo I.
- 12.-CARMONA LARA, MA. DEL CARMEN. "Derecho Ecológico". Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991.
- 13.-GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, 1991 42a.edición.
- 14.-MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México, 1983.
- 15.-NAVA NEGRETE, ALONSO. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1959.
- 16.-VILLANOVA ROYO ANTONIO. "ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" Tomo I. México 1988.
- 17.-BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "El Proceso Administrativo en Iberoamérica". UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Méx. 1974.
- 18.-BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal" Tomo II: México 1991. Editorial Cárdenas.
- 19.-GARZA J., SERVANDO. "Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano". Ed. Cultura, T.G.S.A. Méx. D.F. 1949.
- 20.-FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1991.
- 21.-HERNAN SAN MARTIN. "Ecología Humana y Salud". El Hombre y su Medio Ambiente. 2a Ed.
- 22.-FRITZ FLEINER. "Instituciones de Derecho Administrativo". Ed. Labor, S.A., Barcelona 1986.
- 23.-CRNELUTTI FRANCISCO. "Lecciones Sobre el Proceso Penal". Ed. Ejea. 1950. T. IV.
- 24.-OLIVERA TORO JORGE. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Ed. 1988.
- 25.-SOTO ALVAREZ CLEMENTE. "Derecho y Nociones de Derecho Civil" Ed. Limusa, México 1991.
- 26.-CARPIZO JORGE. "La Constitución Mexicana de 1917". Editorial Porrúa, S.A. México 1995.

DICCIONARIOS

- 27.-Diccionario de Biología, Ed. Norma, Bogota Colombia 1983.
- 28.-Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, S.A. México 1983. PALLARES, EDUARDO.
- 29.-Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española. Madrid, 1989, 13 ed.

H E M E R O G R A F I A

REVISTAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION:

- 30.-Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México Tomo I 1a. edición.
Ensayos:
-Unificación de los Recursos Administrativos, por el MAG.LIC.LUIS ORTIZ HIDALGO.
-Aspectos Fiscales de la Constitución, por el MAG.LIC.JOSE MAURICIO FERNANDEZ CUEVAS.
-Recurso en Materia Sanitaria, por el MAG. LIC. VICENTE TOLEDO GONZALEZ.
-Actos de Investigación, por el MAG. LIC. IGNACIO ORENDAIN KUNHARDT.
- 31.-Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. época, año VII Num.71, Noviembre de 1985. Ensayo:
-Los Recursos Administrativos, por el MAG. LIC. SERGIO MARTINEZ ROSASLANDA.

OTRAS REVISTAS.

- 32.-RIO GONZALEZ, MANUEL DEL. "Legislación Contra la Contaminación Ambiental". Revista Jurídica Veracruzana, Tomo XXIII, No. 4, octubre-diciembre, 1972, Xalapa, Veracruz, México.
- 33.-REHBINDER ECKARD. "Técnicas Legislativas Sobre la Protección del Medio Ambiente". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM
- 34.-RODRIGUEZ ZAMORA, JOSE MIGUEL. "Principios para una Legislación Sobre el Medio Ambiente". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- 35.-JARPA FERNANDEZ, MARIO. "Derecho y Contaminación Ambiental". Revista de Derecho, año XLVIII, No.169, enero-junio, 1981, Concepción, Chile.
- 36.-PRIGETTI EDUARDO, A. "La Protección Jurídica del Medio Ambiente". Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, año 12, No.67, febrero 1979, Buenos Aires, Argentina.
- 37.-ROYO VILLANOVA, SEGISMUNDO. "El Procedimiento Como Garantía Jurídica". Revista de Estudios Políticos T.48.
- 38.-Sección Internacional, Declaración de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano Comercio Exterior, Vol.XXII, No.7, julio 1972, México, D.F.
- 39.-I.D.C. Revista de Información Dinámica de Consulta Nos. 47 y 186.

JURISPRUDENCIAS.

- 40.-No. 265. Sexta Epoca. Pag. 326. Sección Primera. 2a. Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la Sexta Epoca de publicó con el mismo título. Volumen LX. Tercera Parte. Pag.220.
- 41.-No. 402.Sexta Epoca. Tercera Parte.
- 42.-No. 336.Sexta Epoca. Tercera Parte.
- 43.-Séptima Epoca. Vol.63 pag.25 A.R.3372/73.
- 44.-Amparo en Revisión 831/1964. Mercedes de la Rosa Puente. Octubre 29 de 1964. 5 votos. Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Mtz. Segunda Sala. Vol. LXXXVIII. Tercera Parte pag.30.