

# INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Lourdes HERNÁNDEZ MEZA\*

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Generalidades del procedimiento administrativo*. III. *El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental*. IV. *Conmutación de multas*. V. *Reconsideración de multas*. VI. *Recurso de revisión*. VII. *Juicio de nulidad*. VIII. *Juicio de amparo*. IX. *Conclusiones*. X. *Bibliografía*.

## I. NOTA INTRODUCTORIA

Con objeto de garantizar el derecho establecido en el artículo 4o. constitucional a un medio ambiente sano, el Estado mexicano vigila el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con el medio ambiente. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en uso de las facultades que le confiere el Reglamento Interior de la Secretaría, vigila que se cumpla la normatividad en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, residuos peligrosos, riesgo, recursos naturales, bosques, cambio de uso del suelo, organismos genéticamente modificados, vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo-terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal.

Dentro de los aspectos más importantes de la gestión ambiental se encuentra la procuración de justicia, la cual implica el acceso a los instru-

\* Directora de Control de Procedimientos Administrativos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

mentos y procedimientos jurídicos que permitan a los particulares la defensa de sus derechos, la resolución expedita de sus controversias; pero lo más importante en este foro es el respeto a las garantías constitucionales y el debido proceso legal en el procedimiento de inspección y vigilancia, para verificar que se dé cumplimiento a la legislación ambiental.

Cabe señalar que el marco jurídico en materia ambiental está compuesto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, de Prevención y Control de la Atmósfera, de Residuos Peligrosos, de Ordenamiento Ecológico, en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, de Auditoría Ambiental y de Áreas Naturales Protegidas, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley de Pesca y su Reglamento, Ley General de Bienes Nacionales y Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, normas oficiales en materia de atmósfera, de residuos peligrosos, de residuos sólidos, de impacto ambiental, en materia forestal y de recursos naturales, así como los dos listados de Actividades Altamente Riesgosas.

## II. GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Antes de abordar el tema relativo a la inspección y vigilancia es necesario explicar algunas generalidades sobre el procedimiento administrativo, mismo que requiere de un conjunto de formalidades, las cuales revisten especial importancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo, ya que afecta situaciones jurídicas de los particulares. La Constitución, en sus artículos 14 y 16, prevé las garantías de seguridad jurídica y legalidad, que establecen que nadie será privado de su libertad, posesiones o derechos si no es a través de juicio, así como que la autoridad deberá, por escrito, ordenar el acto que moleste a una persona en su familia, derechos o posesiones, y que esta orden deberá citar los preceptos jurídicos y las razones por las cuales se emite la orden.

El procedimiento administrativo está regulado por el capítulo II del título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publi-

cada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994, que entró en vigor en junio de 1995. Es una ley de orden e interés público, y que tiene como función regular los actos, procedimientos y resoluciones de las secretarías de Estado, dentro de la que se encuentra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano desconcentrado.

El procedimiento administrativo es un conjunto de trámites y formalidades jurídicas necesarias para su perfeccionamiento y validez, es decir, es una combinación de actos individuales, pero unidos entre sí, en los que cada uno de ellos supone al anterior, y el último al grupo entero, dando como conclusión la resolución que impone sanciones al particular.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La Administración pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales.<sup>1</sup>

Existen algunos elementos principales que deben tomarse en cuenta para la realización del procedimiento administrativo. Tal es el caso de la conciliación de dos intereses: el interés público, que pide que la ley se cumpla, y el interés privado, que exige que la autoridad le permita al particular conocer y defender oportunamente su situación jurídica, así como la regulación de las formalidades, la cual supone el respeto a la garantía de legalidad, dentro de las que se pueden mencionar las siguientes: que la autoridad sea competente, el principio de audiencia de las partes, la enumeración de los medios de prueba que serán utilizados por la administración o las partes en el procedimiento, la determinación de los plazos en los que debe actuar la autoridad, la determinación de las infracciones presumiblemente cometidas por el particular, la motivación y fundamentación de la resolución que sancione al particular, la notificación de todas y cada una de las actuaciones de la autoridad, así como la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que otorguen garantías a los particulares dentro del procedimiento producirá la nulidad del acto de la autoridad.

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985, p. 256.

El procedimiento administrativo no sólo es garantía de los derechos de los ciudadanos, sino también del interés público, por lo que resulta lógico que ese procedimiento esté conformado por principios que determinen la actuación de la autoridad en el procedimiento para que ésta actúe con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, tal y como lo señala el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental tiene por objeto comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en otras leyes ambientales, sus reglamentos y normas oficiales mexicanas.

Así, es necesario señalar que el ciudadano cuenta con la garantía de seguridad, consistente en que las actuaciones de la autoridad deberán practicarse en días y horas hábiles, entendiéndose por éstas las comprendidas entre las 8:00 y las 18:00 horas, pudiendo la autoridad, habilitar horas inhábiles cuando la persona objeto de la diligencia lleve a cabo actividades en dichas horas. A su vez, la propia ley procedimental regula la posibilidad para que la autoridad, por oficio o a solicitud de parte interesada, habilite días inhábiles cuando el asunto así lo requiera, encontramos que en la materia ambiental estas dos situaciones se presentan con frecuencia, debido al acontecimiento de emergencias y contingencias ambientales, o bien a que los visitados realizan actividades de explotación y aprovechamiento de recursos naturales en días y horas inhábiles, especialmente los talamontes, quienes aprovechan las horas de la noche para extraer y transportar la madera de manera ilegal.

Por otra parte, es necesario mencionar que en términos de lo artículos 35 y 36 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo las notificaciones deberán realizarse a través de notificación personal, por mensajería o por correo certificado con acuse de recibo, o bien, por edictos, esto es, publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* o en los periódicos de mayor circulación nacional. Es importante la notificación, ya que el cómputo de los términos dentro del procedimiento de inspección y vigi-

lancia comienza a correr al día hábil siguiente a la notificación, en virtud a que la notificación surte efectos el día en que se realiza la diligencia.

En este orden de ideas, los actos de inspección y vigilancia dan inicio con la orden de inspección, la cual deberá constar por escrito, señalando los preceptos jurídicos y los motivos de la visita; deberá contar con firma autógrafa expedida por la autoridad competente; se precisará el objeto, alcance y el lugar a visitarse. Los inspectores adscritos a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberán identificarse con credencial con fotografía expedida también por autoridad competente, ante la persona con quien se entienda la diligencia. La visita de inspección podrá realizarse con los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de los establecimientos, quienes están obligados a dar las facilidades para que los inspectores cumplan con su labor; es relevante señalar que no existe disposición expresa en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para dejar citatorio para esperar al propietario, responsable o representante legal y llevar a cabo la diligencia al día hábil siguiente, como lo ha interpretado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual llevaría a contrariar el espíritu de la ley ambiental, que al tutelar al ambiente y los recursos naturales hace necesario que las visitas tengan carácter sorpresivo, con el fin de que los hechos no sean cambiados, razón por la que no se contraría ninguna disposición si la visita se entiende con quien se encuentre.

La orden de inspección con firma autógrafa deberá ser entregada al propietario, poseedor u ocupante de la empresa, quien deberá designar dos testigos. Es importante mencionar que si no fuera posible encontrar en el lugar de la visita a una persona que pudiera ser designada como testigo, los inspectores deberán asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esto afecte la validez de la misma, de conformidad con el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección la Ambiente, recientemente reformado, según reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2001.

De toda visita se levantará un acta en la que se harán constar, además de los hechos u omisiones, los siguientes datos: nombre, denominación o razón social del inspeccionado; hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; domicilio, número y fecha del oficio de comisión que la motivó; nombre y cargo de la persona con quien se entendió la di-

ligencia; nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; datos relativos a la actuación; a declaración del visitado, si quisiera hacerla, nombre y firma de quienes en ella intervinieron. Una vez diligenciada el acta de inspección, el visitado recibe una copia de la misma, y tiene un término de cinco días, de acuerdo con el artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para que ofrezca pruebas o bien haga observaciones en relación con los hechos del acta. Esta oportunidad es muy importante para los visitados y para la autoridad, debido a que en muchas ocasiones los particulares al momento de la visita no cuentan con los documentos que amparen la legal procedencia de ejemplares de vida silvestre, de productos maderables, o no cuentan con sus autorizaciones, licencias o permisos en materia de impacto ambiental, zona federal marítimo-terrestre, cambio de uso de suelo forestal, residuos peligrosos, riesgo, etcétera, y si esta documentación ampara la realización de esas obras y actividades en estricta concordancia con los términos en los que fueron autorizadas, entonces los visitados no serán sancionados, ya que las irregularidades asentadas en el acta serían desvirtuadas.

Asimismo, existe la posibilidad de que muchas de esas irregularidades sean corregidas por los visitados por sí o a petición de la autoridad, y en este caso queda al arbitrio de la autoridad ambiental imponer una sanción mínima, dado que los hechos u omisiones que presuntamente originaban una infracción a la ley han quedado desvirtuados.

El acuerdo de emplazamiento o también llamado de inicio de procedimiento tiene como función comunicarle al particular que se ha instaurado un procedimiento administrativo en su contra por las omisiones y hechos encontrados en la visita de inspección, que pueden ser constitutivos de infracciones. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, una vez recibida el acta de inspección por la autoridad, se requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación que en su caso resulten ser necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivos.

El acuerdo en mención contendrá los plazos necesarios para que las medidas sean cumplidas, explicando las razones y los artículos de las leyes y reglamentos aplicables. Asimismo, deberá señalársele al particular

que cuenta con un término de quince días para exponer lo que a su derecho convenga, pudiendo aportar las pruebas que considere procedentes.

Es importante señalar que este artículo también fue reformado, incluyendo la expresión “cuando proceda”, para referirse a que una vez recibida el acta, la autoridad, en ciertos casos, requerirá al interesado la adopción de medidas correctivas o de urgente aplicación, ya que no siempre es necesaria la realización de dichas medidas. Debemos recordar que las medidas correctivas o de urgente aplicación son diferentes e independientes de las medidas de seguridad. La finalidad de las correctivas consiste en enmendar una situación ambientalmente indeseable, y el propósito de las de urgente aplicación es impedir la generación de situaciones ambientales no deseables.<sup>2</sup>

Con frecuencia se confunden las medidas correctivas o de urgente aplicación con las de seguridad; mientras las últimas tienen como objeto el evitar que se siga causando un daño ambiental, así como prevenir un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, las correctivas o de urgente aplicación están encaminadas a subsanar alguna irregularidad para dar cumplimiento a los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, según lo establece la legislación ambiental; sin embargo, creemos que éste no es el único objetivo, ya que en la práctica las medidas pueden estar encaminadas a corregir hechos derivados de actividades en las que los particulares no contaban con permisos o autorizaciones. Tal es el caso de las materias de impacto ambiental, forestal o de cambio de uso del suelo, materias en las cuales dichas medidas tienen como finalidad esencial subsanar las irregularidades y en muchos casos corregir los daños causados.

Otra distinción estriba en que las medidas de seguridad son las ya establecidas por las distintas leyes que regulan las materias que regulan el medio ambiente y los recursos naturales, y para el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente consisten en la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o la neutraliza-

<sup>2</sup> Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 256.

ción o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos puedan causar un daño al medio ambiente y a los recursos naturales. En cambio, las correctivas o de urgente aplicación no están enumeradas por ningún precepto, ya que su imposición depende de las omisiones o hechos causados, a partir de los cuales las áreas técnicas de la autoridad ambiental establecen su contenido técnico, así como los plazos para su cumplimiento.

Por lo que respecta al momento procesal en el cual se dicten las medidas correctivas o de urgente aplicación, podemos señalar que puede ser a partir de que la autoridad reciba el acta de inspección, la dictamine técnicamente e imponga las medidas en el acuerdo de emplazamiento, o bien al momento de emitir la resolución respectiva, en cuyo caso se señalarán o en su caso adicionarán las medidas correctivas tendentes a corregir las deficiencias observadas, de conformidad con lo establecido por el artículo 169 de la citada ley general.

Las de seguridad, por su naturaleza de extrema urgencia o necesidad, pueden dictarse en la visita de inspección, antes del emplazamiento, o bien ratificarse o imponerse en el acuerdo de emplazamiento, y dictarse en la resolución sancionatoria no como sanciones, sino como medidas de seguridad. Para el caso de la clausura, al emitirse la resolución puede cambiar de naturaleza para convertirse en sanción, quedando sujeta a que se actualicen los supuestos contenidos en los incisos a), b) y c), de la fracción II del artículo 171 de la Ley Ambiental.

Es importante recordar que la imposición de cada medida correctiva debe estar relacionada directamente con cada infracción cometida, y que en cada caso se señalará el plazo otorgado para cumplirlas.

Dentro de las medidas correctivas o de urgente aplicación que pueden dictarse por la autoridad en materia de industria y recursos naturales, me permito señalar a manera de ejemplo dos casos: de una visita de inspección a una empresa cuya actividad es la elaboración y compraventa de productos lácteos y alimenticios, se constató en materia de residuos peligrosos que no almacenaba adecuadamente sus aceites gastados, no les daba disposición final, no contaba con manifiesto como generador de residuos peligrosos y no contaba con la bitácora de generación mensual de residuos peligrosos; asimismo, en materia de riesgo no contaba con estudio de riesgo y programa para la prevención de accidentes por las actividades riesgosas que se realizan en el establecimiento por el manejo de tanques de amoniaco, por lo que se le impusieron como medidas correc-



tivas a cumplir en un plazo no mayor a sesenta días, la construcción de un almacenamiento temporal de residuos peligrosos, envasar los residuos peligrosos de acuerdo con su estado físico, en recipientes que señalen las características del residuo, la fecha de generación y los datos del generador, enviar a reciclamiento en establecimiento autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los residuos peligrosos o bien enviar a confinamiento controlado autorizado, llevar la bitácora mensual de generación de residuos peligrosos, presentar los manifiestos para establecimientos generadores de residuos peligrosos, presentar ante la citada Secretaría su estudio de riesgo, así como el programa de prevención de accidentes.

El segundo ejemplo consiste en la realización de un cambio de uso de suelo forestal sin contar con la autorización correspondiente, por lo que se impusieron como medidas correctivas o de urgente aplicación el aplicar el tratamiento de pica y dispersión de los residuos del aprovechamiento realizado, para acelerar el proceso de recuperación natural, así como implementar trabajos de reforestación, consistentes en 1, 000 plantas por hectárea de las especies de mezquite y nopal en cada uno de los terrenos afectados en el desmonte y suspensión inmediata de toda actividad que implique el derribo de vegetación forestal si no se cuenta con la autorización correspondiente.

De lo anterior se observa que es importante el cumplimiento de las medidas porque además de corregir las anomalías detectadas se evita un daño ambiental; asimismo, le permite a la autoridad, al momento de imponer la sanción, considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave de los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, la Procuraduría podrá imponer alguna o algunas de las medidas de seguridad señaladas anteriormente, y cuando sea procedente podrá indicar a los particulares, las acciones que deberán cumplir para subsanar las irregularidades que dieron lugar a la imposición de esas medidas; asimismo, deberá indicar los plazos para su realización, con el propósito de sujetar el levantamiento de las medidas de seguridad al cumplimiento de las acciones en tiempo y forma.

Con la entrada en vigor de otras leyes ambientales se han incorporado algunas medidas de seguridad adicionales a las contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Tal es el caso

de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos que prevé a la suspensión de las actividades respectivas y el reenvasado, tratamiento o remisión de residuos peligrosos a confinamiento autorizado o almacenamiento temporal; a su vez, la Ley General de Vida Silvestre dispone como medidas la liberación de los ejemplares de vida silvestre a sus hábitats naturales, si es técnica y legalmente procedente, así como en caso de que no se identifique a los infractores o si los animales están abandonados, la autoridad ambiental podrá liberarlos. Para el caso de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se establece como medida de seguridad la suspensión total o parcial de los aprovechamientos autorizados o de la actividad de que se trate. Por su parte, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados dispone como medidas de seguridad la destrucción de los organismos genéticamente modificados a costa del interesado y la repatriación de los organismos genéticamente modificados a su país de origen.

Las medidas de seguridad establecidas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se aplicarán a las materias de impacto ambiental, áreas naturales protegidas, de registro de emisiones y transferencia de contaminantes, suelo, riesgo y auditoría ambiental. La Ley de Pesca, en su artículo 23, prevé la retención provisional de bienes o productos cuando sean susceptibles de decomiso definitivo; para la materia de zona federal marítimo-terrestre, consideramos que no proceden las medidas de seguridad en virtud de que el procedimiento administrativo en esta materia se sustancia de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y las medidas de seguridad a que erróneamente hace mención su artículo 82 se refieren a medidas de seguridad, pero en realidad tienden a corregir las irregularidades encontradas, más que a dejar las cosas en el estado en el que se encontraban o a evitar que se sigan ocasionando daños al ambiente, como es el caso de las medidas de seguridad.

Es importante hacer resaltar que la Procuraduría Federal hará uso de las medidas legales necesarias, dentro de las que se encuentra el auxilio de la fuerza pública, para lograr que el particular dé cumplimiento a las medidas de seguridad impuestas.

Habíamos señalado que el acuerdo de emplazamiento contiene las infracciones cometidas, así como las medidas correctivas o de urgente aplicación. El particular, después de haber recibido el acuerdo de emplazamiento o de inicio del procedimiento en su contra, cuenta con quince días

para ofrecer las pruebas que considere procedentes. Es conveniente explicar que las pruebas están encaminadas a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos, aportar datos para demostrar la veracidad de lo que se dice y sirven como fundamento para la decisión final del procedimiento de inspección y vigilancia.

Las pruebas podrán ser admitidas por la autoridad siempre y cuando concurren las circunstancias siguientes: que las pruebas estén reconocidas por la ley, que tengan relación inmediata con los hechos, que sean ofrecidas conforme a derecho, que no sean contrarias a la moral o al derecho y que no se ofrezca la confesión de la autoridad.

La Procuraduría podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios; asimismo, podrá ordenar la realización, ampliación o repetición de cualquier prueba, siempre que se estime indispensable y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En este sentido, dicha autoridad podrá solicitar a instituciones científicas, académicas o peritos en la materia que realicen dictámenes o peritajes para conocer de los daños ambientales que se hayan causado o se puedan causar.

Una vez que las pruebas son admitidas y valoradas por la autoridad, o habiendo transcurrido el plazo de quince días establecido en el acuerdo de emplazamiento sin que el particular haya ofrecido prueba alguna, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo de tres días presente por escrito sus alegatos.

Los alegatos pueden definirse como un resumen de todos los elementos ya aportados por el interesado durante el procedimiento. Los alegatos son razonamientos con que el particular pretende convencer a la autoridad de sus pretensiones o de la pretensión sobre la que versa el procedimiento.

Si los alegatos no son presentados en el plazo señalado, dentro de los veinte días siguientes, la autoridad dictará la resolución respectiva, que deberá contener la firma autógrafa de quien la emite, y posteriormente será notificada al interesado en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo.

La resolución es el acto que pone fin a un procedimiento administrativo. En ella se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de la sustanciación del mismo. En ella se debe hacer la valoración de las pruebas admitidas y señalar los razonamientos lógico-jurídicos para la aplicación de un precepto al caso concreto.

Como se ha indicado, en dicha resolución se señalarán o se adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo que se otorgue al infractor para cumplirlas, así como las sanciones a que se haya hecho acreedor en virtud de las infracciones a la legislación ambiental que haya cometido.

Respecto de la sanción, vale la pena hacer algunas consideraciones con el fin de respetar los principios de seguridad jurídica y legalidad que tienen los particulares, a saber: la sanción sólo se aplicará a la persona que se le impute el acto que concreta la infracción administrativa; si en una misma acta resultaren dos o más infractores, deberá imponérsele a cada uno de ellos la sanción por separado. Únicamente podrán imponerse sanciones por infracciones establecidas en la ley ambiental, sus reglamentos o normas oficiales mexicanas; asimismo, existe una prohibición de aplicar más de una sanción por un mismo hecho; si en una misma acta se hacen constar diversas infracciones, en la resolución sancionatoria respectiva las multas se determinarán en forma separada, así como el monto total de todas ellas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 171, fracción I, establece que las violaciones a sus preceptos, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente con una o más de las siguientes sanciones: multa por el equivalente de 20 a 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerse la sanción.

Esta fracción fue reformada en el último periodo de sesiones de la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 para incrementar la multa de 20,000 días como máximo a 50,000 días. Esta reforma obedeció a la necesidad de castigar administrativamente a quienes por su negligencia o irresponsabilidad causan un daño al ambiente o a los recursos naturales y que ese daño sea tan grave que sea irreversible o de difícil restauración o reparación. La intención no es causar un menoscabo en los intereses de los particulares, sino que por lo contrario, es una forma de orientarlos hacia el debido cumplimiento de las leyes ambientales.

En la fracción II del artículo 171 antes citado se prevé como sanción la clausura temporal o definitiva, total o parcial, en los siguientes casos:

- a. Si el infractor no hubiera cumplido con los plazos y condiciones impuestos con las medidas correctivas o de urgente aplicación;

- b. En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o
- c. Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de algunas de las medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

Cuando se imponga la clausura temporal, la Procuraduría deberá indicar al infractor las medidas correctivas y acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción, así como los plazos para su realización. En todo caso, cuando proceda como sanción la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal actuante encargado de ejecutarla debe proceder a levantar un acta detallada de la diligencia, debiendo siempre observar todas las formalidades aplicables para la visita de inspección.

La fracción III del artículo en comento se refiere al arresto administrativo hasta por 36 horas. El arresto administrativo puede imponerse como sanción con base en el artículo 21 constitucional.

Respecto del decomiso de los instrumentos a que se refiere la fracción IV del dispositivo que nos ocupa, es de señalar que el mismo es distinto del aseguramiento precautorio, en virtud de que este último se impone como medida de seguridad, y tiene como función asegurar que los bienes relacionados con la conducta queden en resguardo; por lo que se refiere al decomiso, éste consiste en una sanción administrativa impuesta al final del procedimiento, respecto de los bienes que fueron asegurados precautoriamente durante el procedimiento. De igual manera de lo que sucede con la clausura, el personal comisionado para ejecutar el decomiso deberá proceder a levantar un acta detallada de la diligencia, observando de igual manera las formalidades para la realización de las visitas de inspección.

La fracción V del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. Cuando la gravedad de la sanción lo amerite, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá solicitar a las autoridades que los hubieren otorgado la suspensión, revocación o cancelación de las concesiones, permisos, licencias y en general toda clase de autorizaciones otorgadas para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios.

La práctica del derecho ambiental ha hecho necesario que el legislador incorporara otras sanciones en las leyes generales que tutelan los recur-

sos naturales. Tal es el caso de la de vida silvestre, que prevé la amonestación escrita y el pago de gastos al depositario de ejemplares o bienes que con motivo de un procedimiento administrativo se hubieren erogado. La normatividad forestal incorporó a la amonestación; por su parte, la ley que regula a los residuos incluyó como sanción a la remediación de sitios contaminados, y la Ley que Regula a los Organismos Genéticamente Modificados establece como sanción la prohibición de la liberación experimental, de la liberación en programa piloto o de la comercialización de organismos genéticamente modificados o de los productos que los contengan.

Para la imposición de las sanciones a las cuales se ha hecho mención anteriormente, la autoridad ambiental tomará en cuenta la totalidad de los siguientes criterios establecidos en el artículo 173 de la Ley ambiental general:

a. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes elementos de acuerdo con la fracción I de dicho artículo: los daños que se hubieren producido o puedan producirse en la salud pública, la generación de desequilibrios ecológicos, la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial aplicable.

La fracción señalada fue modificada según reformas a las que se ha hecho referencia, para incluir los daños que se hubieran producido o puedan producirse, lo cual tiene una gran importancia, ya que contempla las situaciones de riesgo en las que algunos infractores ponen al medio ambiente o a la salud, sin que este daño llegue a consumarse; sin embargo, existe la posibilidad de que por violar la legislación ambiental en ciertas situaciones exista el peligro de que se produzca un daño, por lo que la autoridad debe tomar en cuenta este criterio para imponer la sanción.

b. Las condiciones económicas del infractor. Durante la realización de las visitas de inspección y en el acuerdo de emplazamiento se solicita al particular que aporte los elementos necesarios para determinar su condición económica, ya que con base en estos elementos la autoridad podrá imponer una multa justa de acuerdo con su capacidad económica, de conformidad con la fracción II del artículo 173 de la Ley General en comento.

Asimismo, la autoridad deberá observar ciertas formalidades para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo estable-

cido por los artículos 16 y 22 constitucionales, para lo cual deben satisfacerse ciertos requisitos, como son que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese el precepto legal aplicable al caso, que la misma se encuentre debidamente motivada, pues se deben señalar de manera precisa las circunstancias especiales y particulares que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, adecuando los motivos expresados y las normas aplicables, esto es, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa; que para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, o sea, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los daños ocasionados al medio ambiente y los recursos naturales, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado, y que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

c. Por disposición de la fracción III del artículo 173 en cita se debe considerar la reincidencia, si la hubiere. Se considera al infractor reincidente cuando incurre más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto o artículo, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre y cuando esta infracción no hubiese sido desvirtuada.

d. El carácter intencional o negligente de la acción u omisión que haya constituido la infracción. Respecto de este criterio, por disposición de la fracción IV del artículo en estudio, la autoridad tomará en consideración si el infractor realizó la conducta con la intención de provocar un daño ambiental o si lo hizo de forma irresponsable por no dar el mantenimiento preventivo a sus equipos e instalaciones.

Finalmente, la fracción V del artículo 173 dispone que al momento de imponer la sanción deberá considerarse el beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

### *1. Convenios de restauración o compensación de daños*

A través de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente al artículo 168, publicadas en

el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre del 2001, se abrió la posibilidad de celebrar convenios para realizar acciones de restauración y compensación de los daños ambientales por las presuntas irregularidades observadas.

La práctica jurídica y contenciosa desarrollada desde las reformas de 1996 ha mostrado la necesidad de continuar adecuando los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; en tal virtud, la propuesta de reforma introduce algunas adecuaciones que permitirán proporcionar, tanto al ciudadano como a la autoridad, mayor certidumbre en el proceso de imposición de sanciones.<sup>3</sup>

La reforma consistió en adicionar un párrafo dentro del supuesto previsto por el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual establecía únicamente la resolución que emite la Secretaría para poner fin al procedimiento administrativo. Con la reforma se establece la posibilidad de que el interesado y la autoridad, a través de sus delegaciones o unidades administrativas, convengan la realización de acciones de restauración o compensación de daños, a solicitud del primero y antes de que concluya el procedimiento, con el fin de asegurar el restablecimiento del ambiente y el resarcimiento de los recursos naturales. La implementación y evaluación del convenio se llevará a cabo en términos del artículo 169. La exposición de motivos de la iniciativa en comento señala:

El artículo 168 vigente establece como única forma de concluir el procedimiento administrativo la resolución del mismo, sin embargo, con la finalidad de asegurar la restauración o compensación del daño en el ambiente o en los recursos naturales, se adiciona el artículo, con el propósito de dar al interesado la oportunidad de convenir con la Secretaría la realización de acciones de restauración o compensación de daños durante el procedimiento administrativo y antes de que este concluya, cuya instrumentación y evaluación se sujetará a las formalidades previstas para una resolución administrativa en el artículo 169 de la Ley.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre del 2001.

<sup>4</sup> *Idem*.



De un análisis a la exposición antes citada se desprende que la única forma de concluir el procedimiento administrativo por disposición del entonces artículo 168, era la resolución definitiva del mismo; sin embargo, al mencionar la exposición de motivos esta expresión, establece la excepción, para concluir que no es necesaria la emisión de una resolución, por lo cual se le otorga al interesado la posibilidad de convenir con la autoridad para restaurar o compensar el daño, antes de que se concluya el procedimiento administrativo. Dicha implementación y evaluación se sujetará a las formalidades que prevé el artículo 169 de la Ley General citada.

En este sentido, la implementación y evaluación a las que se refiere la reforma y que se encuentran previstas en dicho artículo 169 son las siguientes: el convenio deberá incluir las acciones que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, los plazos para cumplirlas y la obligación del infractor de informar a la autoridad del cumplimiento de las acciones convenidas, en un plazo de cinco días hábiles seguidos a partir de la fecha de conclusión del plazo otorgado para su cumplimiento. Es importante señalar que ese informe deberá ser por escrito y en forma detallada.

Asimismo, el convenio deberá hacer mención que en caso de incumplimiento, el infractor podrá hacerse acreedor a sanciones y que podrán imponerse, además de las sanciones que procedan en términos del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, una multa adicional que no exceda de los límites señalados, caso en el cual sí deberá emitirse resolución sancionatoria. Cabe mencionar que la autoridad está facultada para realizar visitas de verificación a efecto de constatar el cumplimiento de las medidas comprometidas.

Además a lo expuesto, deberá incluirse dentro del convenio una fianza, a efecto de garantizar las acciones de restauración o compensación de daños, para que en caso de incumplimiento ésta sirva para que dichas acciones se realicen. Adicionalmente, en atención al axioma de supremacía de la voluntad que rige la celebración de los convenios y contratos, las partes pueden incluir dentro del clausulado las obligaciones necesarias para llevar a cabo el objetivo del convenio, siempre y cuando no sean contrarios al orden público e interés social.

Del mismo modo, y a pesar de que el texto del citado artículo 168 no se desprende si el convenio pone fin al procedimiento administrativo instaurado, se puede aplicar de manera supletoria el artículo 57, fracción VI, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precepto que esta-

blece como forma de poner fin al procedimiento administrativo el convenio que suscriban 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. Así, encontramos que los convenios objeto del presente estudio cumplen con el objeto del artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya que tienen como finalidad la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, establecidas en la fracción III de dicho artículo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es aplicada supletoriamente, porque de acuerdo con las reglas para la supletoriedad establecidas por la jurisprudencia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente regula esa institución, aunque lo hace de manera insuficiente, razón por la cual puede ser suplida por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante lo cual se puede señalar que los convenios ponen fin al procedimiento administrativo, tal y como lo estipula el artículo 57 de la ley procedimental citada.

Sobre este mismo sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en sus artículos 139, fracción XXIII, y 131, fracción XI, otorga a los delegados y directores generales con facultades de inspección y vigilancia, la posibilidad de dar por terminados los procedimientos administrativos a través de convenios que tengan por objeto satisfacer el interés público y no sean contrarios a las leyes aplicables.

No obstante lo anterior, se establece en los convenios de referencia que quedan a salvo las facultades de la Procuraduría para determinar infracciones en todo momento, y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en términos de la legislación ambiental correspondiente.

Es importante señalar que los convenios en análisis son mecanismos alternativos de resolución de controversias, en virtud a que las multas impuestas por la autoridad ambiental en la resolución administrativa presentan la siguiente problemática: no garantizan la restauración o remediación de los daños al ambiente causados; a pesar de que las multas en materia ambiental son de las más altas que se imponen en el ordenamiento jurídico mexicano, pueden verse reducidas en razón del beneficio que le significa a grandes contaminadores el permanecer violando la norma. Asimismo, las multas y sanciones impuestas por la Procuraduría en una gran mayoría de los casos son impugnadas a través del recurso de revi-

sión, juicio de nulidad o juicio de amparo, en donde por vicios del procedimiento y dado que los jueces y magistrados no entran al fondo de los asuntos, las resoluciones son dejadas sin efecto, y en muchos casos, aun imponiendo la multa más alta, no se logra resarcir el daño irreversible producido al medio ambiente.

Finalmente, en caso de incumplimiento de las medidas correctivas impuestas en una resolución, es posible imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido. Pero ¿qué sucede si no se cumplen con las medidas correctivas, y lo único que puede hacerse ejecutable es la multa? ¿Quedan sin cumplirse las medidas correctivas? Aquí vale la pena aclarar que la única forma de hacer cumplir las medidas correctivas es la denuncia penal interpuesta en términos del artículo 420 quater del Código Penal Federal, que impone pena de uno a cuatro años y de 300 a 1000 días multa a quien no cumpla con las medidas técnicas, correctivas o de seguridad; sin embargo, y en razón de que el derecho penal debe considerarse como la *ultima ratio* del Estado, en la vía administrativa esas medidas pueden permanecer sin cumplirse.

Ante esta problemática, así como la ineficacia del derecho administrativo en razón de su propia naturaleza para reparar, restaurar o compensar los daños ambientales causados, es que los mecanismos alternativos de resolución de controversias adquieren mayor importancia.

Aunado a lo anterior, y dada la dificultad de acudir a las vías civiles para dirimir conflictos ambientales, en razón del principio del derecho civil de legitimación activa, consistente en que la reparación de cualquier tipo de daño procede siempre de la solicitud de alguien para que se le repare el daño causado y especialmente porque en materia ambiental este daño es de difícil identificación y cuantificación, ya que se involucran análisis y dictámenes técnicos de costosa realización, se refuerza la figura jurídica del convenio de restauración o compensación de daños.

Hablar de daño ambiental no es tarea sencilla, debido al bien jurídico tutelado, que es el medio ambiente y los recursos naturales. El daño ambiental escapa de las clasificaciones tradicionales de la teoría civilista de los daños: daño patrimonial o extrapatrimonial, o bien, daño cierto o incierto, cuantificable o incuantificable, directo o indirecto, continuado o de un solo acto, presente o futuro o daño a una persona o a un grupo. Así, podemos apreciar que aun los daños ocasionados al medio ambiente no

inciden totalmente sobre él, sino que el destinatario final es la persona humana.

La legislación ambiental mexicana únicamente define al daño ambiental en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, como el que ocurre sobre algún elemento ambiental a consecuencia de un impacto ambiental adverso. Si bien esta definición considera al impacto adverso como el que origina el daño a algún elemento ambiental, y si advertimos que la Ley General citada define al *ambiente* como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados, entonces tenemos que los daños podrían ser causados no sólo a los elementos naturales, sino también a los inducidos por el hombre. Es decir, que podría llamarse daño al ambiente el ocasionado a un arrecife artificial, pero también a un conjunto de edificios, porque al final éstos hacen posible la existencia de los seres humanos en un espacio y tiempo determinados, tal y como lo señala la definición de la Ley.

Sería más útil tomar la definición de daño a los ecosistemas al que hace referencia el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que no refiere en su definición al concepto de ambiente, ya que lo circunscribe al resultado de uno o más impactos ambientales sobre uno o varios elementos ambientales o procesos del ecosistema que desencadenan un desequilibrio ecológico, es decir, que se alteren las relaciones de interdependencia que conforman el ambiente que hacen posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Los alcances de la degradación del daño ecológico, según Jorge Mosset Iturraspe, consisten en.<sup>5</sup>

- a. Daños al hombre, en su salud, seguridad o bienestar, en sus actividades sociales o económicas;
- b. Daños a las formas de vida animal o vegetal;
- c. Daños al medio ambiente en sí mismo, considerado tanto desde el punto de vista físico como estético.

<sup>5</sup> Mosset Iturraspe, Jorge *et al.*, *Daño ambiental*, Buenos Aires, 1999, t. I, p. 79.

Es difícil encontrar un concepto de daño ambiental, ya que los elementos a incorporar en una definición son complejos, en virtud de la naturaleza del medio ambiente. Caballero afirma que daño ecológico es todo daño causado directamente al medio ambiente en cuanto tal, independientemente de sus repercusiones sobre las personas y sobre los bienes;<sup>6</sup> sin embargo, este concepto es muy amplio, ya no toda actividad puede ser considerada como dañina; es más, existen daños que no son graves y que son tolerables por el hombre, o bien, por el propio ecosistema de que se trate, el cual los asume y los supera.

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* “dañar” significa causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia.<sup>7</sup> Sin embargo, debemos aclarar que la afectación ambiental podrá ser considerada como daño si interfiere con las condiciones de vida del hombre, los animales y los vegetales, o bien, altera el equilibrio ecológico. Pero la definición de daño debe ser más amplia, en virtud de los elementos que debe contener ese concepto. Consideramos que los elementos para la conceptualización de daño ambiental pueden consistir en los siguientes: una lesión a un derecho ambiental personal o colectivo que altere el equilibrio ecológico, las características de los recursos naturales, la salud, las condiciones de vida, el desarrollo de una comunidad y que comprometa sus intereses.

A partir del concepto de daños debemos estudiar como elemento para la celebración de estos convenios, no únicamente la asunción de la responsabilidad del solicitante, sino la existencia de daños al ambiente. Es decir, de acuerdo con lo sostenido por Tomás Hutchinson, deberá probarse la existencia de un daño para que éste pueda ser restaurado, ya que no hay lugar a la reparación en el ámbito de la responsabilidad por el mero incumplimiento de las obligaciones.<sup>8</sup> En este caso, la responsabilidad imputada al generador del daño, deberá verse reflejada a través de la vía de las medidas correctivas y la imposición de una sanción. Para que una acción de este tipo pueda prosperar hay que probar varios elementos; el primero de los cuales es la existencia de cierto daño.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Cit. por Tomás Hutchinson. *Cfr. Ibidem*, t. II, p. 120.

<sup>7</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22a. ed., Madrid, <http://www.rae.es/>.

<sup>8</sup> Mosset Iturraspe, Jorge *et al.*, *op. cit.*, nota 5, t. II, p. 128.

<sup>9</sup> *Idem*.

Dentro de la doctrina se ha llamado a este tipo de instrumentos como de autocomposición, y tienen como finalidad el dar solución real a los conflictos ambientales presentados; en este sentido, tenemos la opinión de Jorge Bustamante Alsina, en el tenor de que las medidas compensatorias, en forma paralela a las represivas y disuasorias, pueden perseguir dos tipos de objetivos: de carácter preventivo y de naturaleza reparadora. Al primer orden de medidas responden las tasas de vertidos y otros tributos fiscales, destinados a eliminar o atenuar la contaminación.<sup>10</sup> En cuanto a las medidas de carácter reparador, como es el caso que nos ocupa, tratan de hacer efectivo el principio de justa redistribución, compensando a las víctimas por los daños sufridos o por los daños al medio ambiente causados.

Pero esas medidas reparadoras en materia de daño ambiental pueden ir más allá de la propia reparación obligada a quien comete un daño; tienen una doble estructura: una preventiva y una reparadora; cada una con sanciones apropiadas al comportamiento no preventivo y al dañador.<sup>11</sup> Esto implicaría que la reparación no es sólo volver a dejar las cosas en el estado que se encontraban, sino que debe atenderse al principio preventivo de precaución ante la incertidumbre científica, cuyo alcance llevaría a no realizar actividades que pudieran perjudicar al ambiente, pero de causar un daño, la asunción de la obligación de reparar lleva implícita la sanción por no haber prevenido.

Esa obligación de reparar significa componer. Nuestra legislación, en el artículo 3o., fracción XXXIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no hace referencia a la composición, pero sí señala que la restauración es el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales. Definición que nos hace pensar que la restauración lleva a los elementos naturales afectados a sus condiciones originales. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en su artículo 7o., fracción XXXIII, define a la restauración forestal como el conjunto de actividades tendientes a la rehabilitación de un ecosistema forestal degradado, para recuperar parcial o totalmente las funciones originales del mismo y mantener las condiciones que propicien su persistencia y evolución. Por su parte, la Ley General para la Pre-

<sup>10</sup> Bustamante, Alsina, Jorge, *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.

<sup>11</sup> Mosset Iturraspe, Jorge, *et al.*, *op. cit.*, nota 5, t. I, p. 74.

vención y Gestión Integral de los Residuos no define a la restauración, pero da la definición de remediación, la cual podría decirse que casi tiene los efectos de una restauración, ya que se refiere al conjunto de medidas a las que se someten los sitios contaminados para eliminar o reducir los contaminantes hasta un nivel seguro para la salud y el ambiente o prevenir su dispersión en el ambiente sin modificarlos; sin embargo, de la concepción de remediación observamos que no necesariamente se tiene que dejar el ambiente dañado en sus condiciones originales, pero sí que esté adecuado a los límites permisibles por las normas para evitar riesgos a la salud y el ambiente o prevenir su dispersión, lo cual no implica que esté totalmente limpio o libre de contaminación. Creemos que las definiciones que hacen las leyes generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de Desarrollo Forestal Sustentable son más amplias, porque se refieren a la continuidad de los procesos naturales que conforman los ecosistemas, así como a mantener las condiciones que propicien su persistencia y evolución.

La asunción de la responsabilidad por parte del presunto infractor tiene como finalidad resarcir al perjudicado, en este caso el medio ambiente o los recursos naturales, obligando a éste a pagar los costos de cualquier pérdida que haya resultado de ese daño. La responsabilidad para la restauración de los daños se concibe como la imputación de la comisión de un daño al presunto infractor, y no como sanción a una conducta. La responsabilidad es entonces la reacción contra el daño sufrido, y el resarcimiento no tiene por objeto borrar el daño ni sancionar a su autor<sup>12</sup>. Lo importante es restablecer el equilibrio del medio ambiente. Este razonamiento refuerza la postura del artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que al considerar en su redacción la celebración del convenio antes de la resolución sancionatoria, se preocupa exclusivamente de la reparación o compensación de los daños, dejando a un lado a la sanción.

La reparación de los daños ambientales puede darse de dos maneras:

- a. Resarciendo al medio ambiente a través de un equivalente pecuniario.
- b. La reparación *in natura*, consistente en volver las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir el daño. En el caso de los daños ambientales, creemos que ésta es la reparación que debe prevalecer, a pesar de que muchos bienes seguramente puedan haber desapareci-

<sup>12</sup> *Ibidem*, t. II, p. 142.

do; por ejemplo, los daños a los arrecifes, la muerte de las vaquitas marinas, etcétera.

Esto tiene que ver con los tipos de daños causados, los cuales pueden ser reversibles e irreversibles. Los primeros permiten recurrir a la tecnología para recuperar el ecosistema dañado colaborando con la naturaleza para que ésta termine de regenerarse; sin embargo, los daños reversibles pueden tener un sinnúmero de costos y dificultades, pudiendo ascender la restauración en muchos casos a grandes cantidades de dinero que en ocasiones el propio infractor no tiene.

Por lo que se refiere a los daños irreversibles, podemos decir que hacen ya imposible la restauración *in natura*, y que si bien es cierto que los bienes de la naturaleza son de valor incuantificable y no pueden expresarse de manera patrimonial, necesariamente tienen que cuantificarse de una forma monetaria, fortaleciendo así la idea de la compensación que viene a reparar los daños irreversibles. En la compensación, lo difícil es determinar los valores en dinero que tienen las especies muertas que están en peligro de extinción, la destrucción de árboles que son *hábitat* de diversas especies o de los arrecifes coralinos, cuya aniquilación implica la pérdida del ecosistema donde viven peces, algas, etcétera. Seguramente para hablar de lo justo que debe pagarse por concepto de compensación se debe acudir a la biología, la economía, la geografía, y otras ciencias, para señalar la unidad monetaria y multiplicarla fríamente por la cantidad afectada, pero lo importante será tal vez encontrar un justo medio, para que el ambiente, la naturaleza y los individuos se tengan por debidamente compensados y no reciban algo insignificante por algo realmente valioso, o bien, que se fijen costos altísimos que no puedan ser pagados por el infractor, ya que se excede desproporcionalmente el propio beneficio obtenido con la reparación, lo cual llevaría a hacer nugatorio este tipo de instrumentos.

Sobre este tenor, el artículo 4o. de la Propuesta de Directiva del Consejo CEE expresa que tal rehabilitación no podrá tener lugar si los gastos son considerablemente más elevados que el beneficio resultante para el medio ambiente de dicha rehabilitación, y si pueden adoptarse medidas alternativas a la rehabilitación por un costo considerablemente menor.<sup>13</sup>

Retomando el concepto de restauración al que hacíamos referencia anteriormente, debemos analizar entonces a la cuantía de los daños. Si de la

<sup>13</sup> *Ibidem*, t. I, p. 136.



cuantificación del daño ambiental se determinara que la restauración del elemento afectado sea de difícil o imposible reparación, se podrán compensar esos daños. Ante la imposibilidad, dada la naturaleza del bien lesionado, o cuando una vez alterado el equilibrio ecológico no sea posible reproducir una situación a la ya existente, dada la presencia de daños irreparables e irreversibles, estamos ante el resarcimiento, el cual tendrá un carácter pecuniario o monetario, cuando la restauración es imposible o insuficiente.

La compensación, a diferencia de la restauración, no es definida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ante lo cual acudimos al *Diccionario de derecho*, que la define como un modo de extinción de obligaciones recíprocas que produce su efecto en la medida en que el importe de una se encuentre comprendido en el de la otra.<sup>14</sup> En estos términos, la compensación se incluye entre aquellas formas que implican cumplimiento, al igual que el pago, la novación, la transacción, etcétera.

La compensación tuvo su origen en el derecho romano, y subsiste hasta la actualidad, con pequeñas diferencias en muchos países, teniendo en cuenta que se funda en motivos de interés práctico y de economía procesal.<sup>15</sup>

En el derecho civil, la compensación es un medio de extinguir obligaciones recíprocas, esto es, tiene lugar cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente, y se debe dar respecto de cosas equivalentes o fungibles. Partiendo de este concepto, la compensación por daños en materia ambiental puede tornarse difícil, ya que, a excepción de algunos bienes muebles e inmuebles en recursos naturales, cuya naturaleza sí es fungible (pesca, agua, vida silvestre y forestal), el medio ambiente es un bien no fungible.

Cabe apuntar que no es fácil determinar el daño ambiental, y menos aún, qué acciones a implementar equivaldrían al daño causado, para que éste se tenga debidamente compensado, mayormente si ante esta situación surgen interrogantes como las siguientes: ¿cómo llevar a cabo una cuantificación? ¿Bajo qué criterios? ¿Debo pensar en las especies que ya no verán mis hijos? ¿La belleza de los bosques y la limpieza y transparencia de los lagos, serán parte del recuerdo? ¿Qué pasa con el desmonte de los manglares?, etcétera, respecto de las cuales seguramente en pocas ocasiones la autoridad podrá tener la certeza del efecto resarcitorio en la

<sup>14</sup> Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1980, p. 163.

<sup>15</sup> Bustamante, Alsina, Jorge, *op. cit.*, nota 10, p. 629.

compensación, por lo que dicha cuantificación podrá ser aproximada, y estará llena de valores subjetivos.

A pesar de lo mencionado en relación con la inexistencia de una sanción para quien celebra este tipo de instrumentos, Tomás Hutchinson propone un modelo sancionatorio mixto, a ser utilizado por el juez conocedor de este tipo de causas, que contiene un fundamento tanto reparatorio como punitivo-retributivo.<sup>16</sup> Es decir, que deberá ser necesaria la restauración, pero también deberán existir otros elementos a considerar, como la gravedad de la culpa y el beneficio por haber lesionado los bienes ambientales, y a partir de estos últimos determinar una compensación tanto en especie como en dinero.

Atendiendo a ese sistema mixto de responsabilidad por haber causado daños ambientales, dicha compensación preferentemente debe asumirse en este tipo de convenios, en la realización de acciones en beneficio del ambiente y los recursos naturales y llevarse a cabo en la localidad donde se haya causado el daño y donde vivan los directamente afectados por la pérdida de los bienes ambientales.

Por lo anterior, podrán convenirse acciones de compensación, las cuales podrán consistir en obligaciones a realizar, o bien aportaciones económicas, para que la autoridad realice obras de beneficio ambiental en las comunidades cuyos recursos naturales han sido afectados.

Finalmente, podemos concluir que tanto la figura de la conmutación, de la que a continuación nos habremos de ocupar, como la de los convenios de restauración y/o compensación de daños, hacen posible que los fines que persigue la legislación ambiental, consistentes en la preservación del equilibrio ecológico y la restauración, compensación y mejoramiento del ambiente, se cumplan.

#### IV. CONMUTACIÓN DE MULTAS

El *Diccionario Jurídico* define a la conmutación de sanciones en los siguientes términos: por lo que respecta a la pena, se considera a la conmutación como el indulto parcial que altera la naturaleza del castigo a favor del reo, o la sustitución de una sanción por otra.<sup>17</sup> Así encontramos a

<sup>16</sup> Mosset Iturraspe, Jorge *et al.*, *op. cit.*, nota 5, t. II, p. 138.

<sup>17</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 7a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997.

la figura de la conmutación en materia penal de la cual deriva la conmutación en materia administrativa; la conmutación de sanciones en materia penal pertenece a aquellas medidas alternativas que se conocen específicamente como substitutivos penales, consisten en reemplazar una pena privativa de libertad, conminada o impuesta judicialmente, por otra sanción de distinta naturaleza; en el derecho penal la conmutación o conversión de penas comienza a ser un verdadero beneficio para las penas privativas de corta duración, las cuales obedecen a la comisión de delitos no graves.<sup>18</sup> Asimismo, debe otorgarse la garantía de reparar el daño a la víctima.

En materia administrativa los propósitos consisten en invertir a favor del medio ambiente, considerándose que la realización de algún proyecto alternativo reviste mayor utilidad que el pago de las sanciones económicas.

La conmutación de multa es definida como la petición que hace el infractor a efecto de que la autoridad ambiental le otorgue la opción de pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del medio ambiente y los recursos naturales.

La conmutación tiene como finalidad incentivar la realización de acciones que tiendan a la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, sin que esto implique que el infractor no asuma los costos ambientales que produce su actividad económica. Esto hace que se armonicen las actividades económicas con el medio ambiente, lo cual permite un desarrollo sustentable que permite el crecimiento económico sin demeritar los recursos naturales y el entorno.

Esta figura fue incorporada a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1996, respondiendo a la necesidad de contar con instrumentos que beneficien al medio ambiente, así como mejorar el desempeño ambiental de los infractores, privilegiando las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente.<sup>19</sup> El artículo 173 de la Ley General citada en su último párrafo establecía que:

<sup>18</sup> Prado, Víctor, *Todo sobre el Código Penal*, Lima, Idemsa, t. II, p. 24.

<sup>19</sup> Exposición de motivos del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición o instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.

Posteriormente, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2001, se modificó el texto del citado artículo con el fin de introducir una redacción más clara que le asegure al infractor ejercer el derecho de solicitar la conmutación, eliminando las interpretaciones contradictorias respecto a si este beneficio es procedente en el supuesto de que en el procedimiento haya sido impuesta alguna medida de seguridad prevista en el artículo 170.<sup>20</sup> La reforma señalada quedó redactada de la siguiente manera:

La autoridad correspondiente *por sí o a solicitud del infractor*, podrá otorgar a *éste*, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición o instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.

Si bien es cierto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 fue pensada como una ley general o ley marco a partir de la cual se expedirían los reglamentos en las diferentes materias reguladas por ella, con el paso del tiempo y en virtud de la trascendencia de los temas ambientales que necesitan de una mayor jerarquía en los fundamentos jurídicos para el desarrollo de los asuntos que requerían de asegurar la protección del medio ambiente, han sido creadas otras leyes generales, las cuales prevén dentro de sus cuerpos normativos a la figura de la conmutación, haciendo en algunos casos remisión al artículo 173 de la ley en mención.

<sup>20</sup> Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2001.

En el caso de la materia forestal, el artículo 164, último párrafo, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, señala que la autoridad, siempre y cuando funde y motive su decisión, podrá otorgar al infractor la opción de conmutar la multa, pero en este caso limita la conmutación a la realización de trabajos o inversiones en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales. Para tal efecto, deberán observarse algunos requisitos, que a diferencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente consisten en no ser reincidente, y no se trate de irregularidades que impliquen un riesgo inminente de daño o deterioro grave de los ecosistemas forestales, no incorporando los casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, supuesto previsto en el artículo 170 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que aplica para las materias de residuos peligrosos y de impacto ambiental.

Por lo que respecta a la Ley General de Vida Silvestre, se establece en el artículo 127 la facultad potestativa de la autoridad de otorgarle al infractor la opción de conmutar la multa; al efecto se le plantean dos alternativas: la obligación de reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión o a realizar una inversión equivalente de conformidad con el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es decir, bajo la primera alternativa es importante resaltar que la reparación del daño puede no ser equivalente a la multa impuesta, porque en vida silvestre es difícil cuantificar con exactitud los costos de los ejemplares.

Por otra parte, con el deber de encaminar la imposición de sanciones a la realización de acciones tendientes al tránsito hacia el desarrollo sustentable,<sup>21</sup> el artículo 123 de la Ley General de Vida Silvestre, en su último párrafo, prevé que la amonestación escrita, la multa y el arresto administrativo podrán ser conmutados por trabajo comunitario en actividades de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural. A pesar del gran avance que representa esta disposición, en la práctica se hace inoperante, ya que la autoridad encargada de otorgar la conmutación en el caso de amonestación escrita y arresto administrativo tendría que ser el Procurador Federal de Protección al Ambiente, quien no cuenta con facultades

<sup>21</sup> Exposición de motivos del Decreto de iniciativa de la Ley General de Vida Silvestre, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 2000.

para otorgar la conmutación por estas sanciones, ya que el artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales únicamente lo faculta para resolver la conmutación de multas, y tanto la amonestación como el arresto administrativo son sanciones de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123 de la citada ley.

Con relación a la conmutación de multa impuesta por infracciones en materia de impacto ambiental, cita el artículo 63 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que el infractor deberá presentar su solicitud para realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o en la protección, preservación o restauración del medio ambiente y los recursos naturales. Cabe mencionar que este precepto jurídico es el único de todas las leyes y reglamentos ambientales que señala un plazo de quince días contados a partir de la notificación de la resolución sancionatoria, para la presentación de la solicitud de conmutación; asimismo, establece con claridad que será la autoridad que emitió la resolución, ante quien se presente la solicitud respectiva, para ser posteriormente turnada al superior jerárquico, quien deberá resolver dentro de los veinte días siguientes.

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de auditoría ambiental dispone en su artículo 8o. que si el responsable de una empresa se somete en forma voluntaria a la realización de una auditoría ambiental y consecuentemente al desarrollo de las medidas preventivas y correctivas que se indiquen en la misma, la Procuraduría podrá considerar esa auditoría como una inversión equivalente en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación ambiental o en acciones de protección, preservación o restauración del ambiente, es decir, se actualizan los supuestos para que proceda la conmutación.

Asimismo, es importante mencionar que al igual que en otras materias es requisito para que proceda la conmutación, el no haberse actualizado las hipótesis de riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o que no se haya presentado una denuncia popular a través de la cual se acredite que la operación de la empresa ha ocasionado daños a la salud pública. Esta última causal de improcedencia significa que si se presentó una denuncia popular, y de la sustanciación del procedimiento se desprende que la

empresa es infractora de la legislación ambiental, pero no ocasionó daños a la salud pública, podrá conmutársele la multa por la realización de la auditoría ambiental.

Para que la autoridad otorgue el beneficio de la conmutación es necesario que quien fue sancionado con la imposición de una multa cumpla con los requisitos que establece el multicitado artículo 173, los cuales consisten en que la propuesta de inversión debe ser viable, es decir, que se realicen acciones que favorezcan la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente en el que se superen o cumplan con mayores niveles establecidos en la normatividad ambiental, el infractor podrá realizar inversiones equivalentes o superiores a la multa impuesta en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación; lo que se busca es que se mejoren los procesos productivos de las empresas a fin de optimizar su desempeño ambiental. La conmutación no podrá proceder en el caso de que la empresa pretenda conmutar la multa por inversiones en equipo y que ella esté obligada a contar con ese equipo anti-contaminante, de conformidad con la legislación ambiental.

En este orden de ideas, el infractor también puede conmutar la multa por acciones tendientes a proteger, preservar o restaurar el medio ambiente y los recursos naturales.

Otro requisito de suma importancia es que el infractor garantice sus obligaciones ambientales. Podemos definir a la garantía como el aseguramiento del cumplimiento de una obligación mediante la afectación de cosa determinada o del compromiso de pago por un tercero para el caso de incumplimiento de la misma por el deudor originario. Para el caso que nos ocupa, el infractor deberá garantizar la multa, con el propósito de que no se ejecute y se sobresea su solicitud, a través de alguna de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Estas formas consisten en prenda o hipoteca, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por un tercero que compruebe su idoneidad y solvencia económica y embargo en la vía administrativa, aunque en la práctica la más utilizada es la fianza.

Para que pueda ser otorgada la conmutación no se debe tratar de algunos de los supuestos del artículo 170 de la ley ambiental general, o sea, que con las infracciones cometidas se haya producido riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública. Como se mencionó ante-

riormente y dado que la conmutación de multa proviene del derecho penal, dentro de esta rama del derecho para que proceda la conmutación no debe haberse cometido un delito grave, motivo por el cual en materia administrativa el legislador consideró que cuando se actualizaran los supuestos de gravedad no procedería la conmutación de multa.

Otro requisito fundamental estriba en la obligación de la autoridad de justificar plenamente su decisión, lo cual tiene que ver con la obligación de ésta de fundar y motivar sus actos. Cuando se otorga la conmutación, una vez cumplidos los requisitos legales, es necesario que se expliquen las razones por las cuales se considera que el proyecto de inversión propuesto evita la contaminación, o bien, protege, preserva o conserva el ambiente y los recursos naturales.

El proyecto o alternativa de inversión no debe estar encaminado a dar cumplimiento a las medidas correctivas ordenadas durante el procedimiento o en la resolución sancionatoria, toda vez que el cumplimiento de dichas medidas tiene como finalidad la corrección de las deficiencias o irregularidades observadas, y por lo tanto son parte de las obligaciones del infractor.

Si la multa ha sido pagada ante la autoridad recaudadora, será improcedente la conmutación, ya que su pago implica la aceptación del infractor, y por lo tanto dejaría sin materia la conmutación, sobreyendo el procedimiento.

El artículo 173 dispone que la autoridad por sí o a petición del infractor *podrá* otorgar la conmutación de la multa, por lo que estamos en presencia de una facultad discrecional de la autoridad, lo que significa que aunque la norma prevea una hipótesis de hecho que deba actualizarse, la autoridad puede aplicar o no la consecuencia prevista en esa norma, la cual consiste en aprobar la solicitud de conmutación, aunque haya sido satisfecha la hipótesis prevista en la norma, ya que se trata de una facultad discrecional de quien otorga la conmutación.

Sobre el particular, Gill H. en su libro *La individualización judicial de la pena*, considera que la procedencia de los medios sustitutivos “es una potestad discrecional del juez. Esto es, que su concesión —aun cuando concurren los presupuestos legales— depende de que el juzgador considere su conveniencia. Por lo que estos medios sustitutivos... no constituyen derechos del penado”.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Gill, H., *La individualización judicial de la pena*, Panamá, Gabinete de Estudios Culturales, 1996, p. 116.



Lo anterior implica que si no se otorga la conmutación aun cuando se cumplan los requisitos del artículo 173 o no se actualicen algunos de los supuestos del artículo 170, no se está contraviniendo algún dispositivo legal, debido a que se está en presencia del uso de la facultad discrecional de la autoridad, de acuerdo con lo establecido en la siguiente tesis:

FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCION. No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. *Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo directo 333/70. Ramón García Manzano. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 529/69. Francisco Pacheco Hernández. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 337/70. Gas y Servicio, S. A. 5 de julio de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 573/70. Anderson Clayton & Co. 2 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.

Revisión fiscal 389/70. Super Mercados, S. A. 20 de junio de 1972. Unanimidad de votos.

A pesar de ser las facultades discrecionales una excepción al principio de legalidad, principio que se traduce en que la autoridad no puede realizar actos individuales que no estén previstos en disposiciones generales, ello no significa que su actuación no deba respetar el interés general y actuar dentro de la esfera de su competencia. Por esta razón, menciona Gabino Fraga que 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.<sup>23</sup> Esto robustece la exigencia prevista en el multicitado artículo 173 en el sentido de que la autoridad, al otorgar o no la conmutación debe justificar plenamente su decisión, es decir, deberá razonar su decisión exponiendo los motivos que la llevaron a ello, aplicando al caso concreto los preceptos legales correspondientes. Aun cuando la conmutación está establecida en la ley, ésta no constituye un derecho exigible por parte del infractor; sin embargo, por tratarse de actos que pueden implicar molestias a la posesión y los derechos de los solicitantes, la autoridad no debe actuar en forma arbitraria y caprichosa.

Al respecto, existen tesis de jurisprudencia que obligan a la autoridad ambiental, además de fundamentar sus actos, a justificar con claridad las razones técnicas por las cuales ha procedido el otorgamiento de la solicitud. Basta citar las siguientes tesis:

FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE EJERCITARLA RAZONÁNDOLA DENTRO DE LA LEY. Es infundado el argumento de la autoridad responsable de que obra dentro de la ley al conceder o negar licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en uso de la facultad discrecional que la misma le confiere, pues aún en ese supuesto, cabe precisar que el hecho de que una autoridad cuente con facultades discrecionales para la realización de determinadas actividades, no la libera de la obligación de fundar y motivar debidamente sus resoluciones, ni la faculta para actuar en forma arbitraria y caprichosa.

Instancia Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación*. Parte CXXXVI, tercera parte tesis, página 21.

Amparo en revisión 2282/68. María Dolores Aguilar de Becerra. 4 de octubre de 1968. 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero. Véase: Tesis 102, *Apéndice de Jurisprudencia* 1917-1965, tercera parte, página 129 Tesis relacionada con Jurisprudencia 372/85.

PENA, CONMUTACIÓN DE LA. ES FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUZGADOR. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). De acuerdo con lo establecido por el artículo 100, del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, la conmutación de la pena es potestativa del juzgador y queda a su prudente arbitrio por lo que ningún agravio le causa al quejoso en el amparo el hecho de que la responsable no le hubiera conmutado la pena

<sup>23</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, p. 101.

por multa; máxime si en la especie la citada autoridad para negarlo, atendió a las circunstancias particulares del caso, a las personales del delincuente y a las circunstancias de ejecución de los delitos, por lo que la negativa de la responsable a conmutar la pena, de ninguna forma resulta ser contraria a los principios que rigen la concesión de este beneficio. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente *Semanario Judicial de la Federación*. Parte XIV-julio, Tesis, página 697.

Amparo directo 277/88. Miguel Gordillo Reyes. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

Por lo anterior, en todas y cada una de las conmutaciones que sean otorgadas por la autoridad ambiental se deberán explicar las razones técnicas por las cuales procede la solicitud señalando los beneficios brindados al ambiente y a los recursos naturales. Al respecto, se considera que pueden ser proyectos alternativos las inversiones en equipo en las que se supere o cumpla con niveles mayores a los establecidos por la legislación ambiental, como compra e instalación de aparatos de extracción para reforzar el programa de control de emisiones fugitivas a la atmósfera; plantación de árboles en forma de barrera a efecto de esparcir las partículas expuestas a cielo abierto; construcción de viveros para siembra de semilla y recolección de árboles para reforestación de zonas afectadas; elaboración de carteles alusivos a la protección de los recursos naturales como la fauna silvestre mexicana sujeta a protección especial; protección y preservación de los elementos naturales existentes en cuerpos de agua y la inscripción al programa de auditoría ambiental a efecto de obtener la certificación como industria limpia, entre otros.

## V. RECONSIDERACIÓN DE MULTAS

La modificación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de diciembre de 1996, incorporó a la reconsideración de multa como un beneficio para quienes protejan el medio ambiente, a través del cumplimiento de las medidas correctivas o de urgente aplicación, o bien, cuando subsanen las irregularidades encontradas por la autoridad ambiental al realizar la visita de inspección. De acuerdo con el penúl-

timo párrafo del artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la reconsideración es la posibilidad de la autoridad ambiental de revocar o modificar las sanciones impuestas en una resolución administrativa.

Además de estar prevista en los artículos 169, penúltimo párrafo, de la Ley General citada, se encuentra regulada en los artículos 62 de su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y 48 del Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. Anteriormente también en el artículo 60 del Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos; sin embargo, con la entrada en vigor de las leyes generales de Desarrollo Forestal Sustentable y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos este beneficio se hace nulo en dichas materias, ya que el legislador omitió incorporar la reconsideración de multa, aun cuando por la naturaleza técnica de estas materias es en ellas en donde se imponen más medidas correctivas o de urgente aplicación, lo que propicia que los infractores no encuentren un estímulo para cumplir con las leyes ambientales, situación que redundaría en perjuicio del ambiente.

De la lectura del artículo 169 se desprende que estamos ante la presencia de una facultad discrecional, es decir, que la autoridad podrá otorgar o no la reconsideración de la multa, pero esa facultad discrecional se encuentra subordinada a la regla del artículo 16 constitucional en cuanto a la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares, en virtud de que las decisiones de la autoridad no deben ser arbitrarias, caprichosas, notoriamente injustas o contrarias a la equidad, como se ha indicado; de lo contrario podrán someterse a control del órgano jurisdiccional. Al motivar la resolución que otorga la reconsideración de sanción, o en caso contrario, el acuerdo que la niega, se deben exponer las razones técnicas, es decir, la autoridad puede aducir argumentos de carácter ambiental, ya que el ejercicio de esta facultad supone un juicio subjetivo del autor del acto.

La reconsideración es un estímulo para quienes cumplan con la normatividad ambiental que en un primer momento infringieron; no se trata de un recurso administrativo en el que se puedan plantear agravios por considerar que no hubo una exacta aplicación de la ley, sino que se trata de una solicitud que debe suponer el cumplimiento de una serie de requisitos de procedencia.

El primero de dichos requisitos consiste en llevar a cabo las medidas correctivas o de urgente aplicación, ordenadas en el acuerdo de emplazamiento o en la resolución sancionatoria, o bien haber subsanado las irregularidades asentadas en el acta de inspección. Este cumplimiento debe realizarse en los plazos y condiciones establecidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Asimismo, el infractor no debe ser reincidente. Como se indicó líneas atrás, de acuerdo con el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe considerarse reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un periodo de dos años, periodo que debe ser contado a partir de la fecha en la cual se haya levantado el acta donde se hizo constar la primera infracción, lógicamente, siempre que ésta no haya sido desvirtuada a través de la presentación de la documentación con la que se hubiese acreditado contar con los permisos y licencias ambientales.

Otro requisito muy importante consiste en que no se trate de situaciones en que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, ya que la presentación de esta casuística supone infracciones graves que dan origen a una alteración de los recursos naturales o los ecosistemas.

Si bien es cierto la reconsideración es de gran utilidad, en la práctica existe un gran desconocimiento de esta figura, por lo que no es solicitada por los infractores a pesar de que ya dieron cumplimiento a las medidas correctivas o han subsanado las irregularidades. Existe también un vacío en la ley al no establecer un plazo para presentar la reconsideración, lo que en muchas ocasiones desanima a los sancionados para acceder a esa figura.

A su vez, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se refiere a la posibilidad de reconsiderar sanciones; sin embargo, el titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con el artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, únicamente se encuentra facultado para reconsiderar multas, por lo que existe una contradicción entre ambos cuerpos jurídicos, que en la práctica origina que se desechen algunas solicitudes presentadas por los infractores cuando pretenden que

sean reconsideradas algunas otras sanciones, como la clausura o el decomiso. Nosotros consideramos que la ley ambiental debiera referirse a la reconsideración de las multas, por lo que tendría que ser reformado el multicitado artículo 169. Por lo que respecta a la materia de zona federal marítimo-terrestre, la reconsideración de multa no se encuentra prevista en la Ley General de Bienes Nacionales ni en el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, pero en la práctica la autoridad ambiental sí determina la realización de medidas correctivas o de urgente aplicación; no obstante, su cumplimiento no puede verse beneficiado con la reconsideración de la multa, ya que al no estar regulada por los ordenamientos citados, no puede otorgarse dicho estímulo, ya que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite. Caso similar ocurre con la figura de la reconsideración, que fue omitida por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, ignorando con esto el legislador la importancia que tiene esta figura, la cual ya estaba contemplada por artículo 60 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos de 1988.

## VI. RECURSO DE REVISIÓN

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone un particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de demostrarse la ilegalidad del mismo, a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen, el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.<sup>24</sup>

De la anterior definición se desprende que el recurso es un medio del que dispone un particular para que el acto administrativo que lesionó sus derechos e intereses sea eliminado por la autoridad que lo emitió. Si bien es cierto que la autoridad emisora del acto es quien lo revisa, y en su caso lo revoca, modifica o confirma, aquélla debe llevar a cabo una auto-

<sup>24</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2001, p. 118.

revisión de su actuación y emitir una resolución en estricto apego al principio de legalidad, dejando a un lado que es parte del conflicto, dado que el acto recurrido fue autorizado por su inferior jerárquico, lesionando la esfera jurídica del gobernado. Dicha autorrevisión tiene su fundamento en el principio de revocabilidad del acto administrativo.

El recurso de revisión está contenido en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y procede en contra de resoluciones definitivas emitidas por las delegaciones o unidades administrativas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente con facultades de inspección y vigilancia. Su interposición puede ser optativa, es decir, que el interesado puede interponer este medio de impugnación o acudir de manera directa al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este importante recurso tiene como finalidad el funcionar como un control de la legalidad del superior jerárquico respecto de los actos de los inferiores en jerarquía.

Con frecuencia han sido criticadas las autoridades ambientales por hacer de este medio un mero trámite, que en la práctica no significa un verdadero medio revisor, sino que se ha convertido en la confirmación de los actos del inferior jerárquico. A pesar de estas opiniones, la autoridad ambiental resuelve el recurso de revisión ante ella interpuesto con apego a la legalidad y acorde con lo establecido por las disposiciones jurídicas.

El recurso de revisión debe ser interpuesto ante la autoridad que emitió el acto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, quien lo tendrá por admitido sólo en caso de que se cumpla con los requisitos de procedencia, para posteriormente enviarlo al superior jerárquico para su sustanciación y resolución. El artículo 179 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé que para todos los trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por tal razón, en caso de no cumplir con los requisitos del artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el recurso será remitido al superior jerárquico para que sea éste quien lo deseche; lo anterior, con el propósito de evitar que sea el inferior quien deseche; el recurso convirtiéndose así en juez y parte, contrariando la naturaleza propia del recurso de revisión de constituir un control de la legalidad.

En este sentido, cuando la autoridad revisora sustancie y resuelva el recurso planteado, lo hará de acuerdo con las reglas que para tal efecto establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artícu-

lo 92, declarando la confirmación, modificación o nulidad para efectos, o bien lisa y llana, dependiendo si la violación puede ser subsanada o corregida.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1995 quedaron derogados los recursos de revisión previstos en otras leyes; sin embargo, con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 13 de diciembre de 1996, se incorporó el recurso de revisión para todas las materias, salvo la de pesca, ya que la Ley de Pesca preveía las reglas para la interposición del recurso de revisión. Actualmente sólo para las materias de vida silvestre, atmósfera, impacto ambiental, áreas naturales protegidas, ordenamiento ecológico, suelo, registro de emisiones y transferencia de contaminantes y actividades altamente riesgosas se aplica el artículo 176 de la Ley General citada para interponer y admitir el recurso de revisión.

Dada la expedición de otras leyes generales, como es el caso de las leyes generales para el Desarrollo Forestal Sustentable y de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se sustancia el procedimiento del recurso de revisión de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien, en el caso de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos se hace una regulación más amplia de la interposición y sustanciación del recurso de revisión, reproduciéndola de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, hay que señalar que para la materia de zona federal marítimo-terrestre la fundamentación a seguir para que el recurso de revisión sea sustanciado será la ley procedimental antes mencionada.

Además del recurso de revisión que pueden interponer quienes resulten directamente afectados por las resoluciones administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 180 otorga la posibilidad a los miembros de las comunidades afectadas por obras o actividades contrarias a la normatividad ambiental, de impugnar dichos actos a través del recurso de revisión. Con ello se modifica sustancialmente el sistema de garantías procesales que venía rigiendo en nuestro país, basado en la protección únicamente de intereses jurídicos directos y concretos. Actualmente, a raíz de las reformas, se otorga la posibilidad de acudir a los medios de defensa a todas aquellas personas físicas o morales que, sin ser destinatarias directas del acto de autoridad, tengan un interés res-



pecto de dicho acto, debido a que el mismo puede afectar al ámbito de otro de sus derechos.<sup>25</sup>

Raúl Brañes opina que el precepto extiende el campo de la legitimación para obrar, lo que suele denominarse el *interés jurídico* a las personas físicas o morales de las comunidades afectadas, sean o no directamente perjudicados, con lo que se amplía efectivamente la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del medio ambiente.<sup>26</sup> A través de este medio de impugnación se amplía la legitimación para que todas las personas físicas o morales interpongan el recurso por actos administrativos que contravengan las disposiciones ambientales, sin más requisito que demostrar en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Así, quien es titular de un interés está legitimado para actuar en un procedimiento o proceso administrativo defendiendo dicho interés, de manera que estamos en presencia del reconocimiento de un interés legítimo que se encuentra debidamente tutelado.

En estos términos, basta la existencia de una norma que reconozca ese derecho para que un afectado tenga acceso a él; asimismo, es requisito que dicha norma imponga una obligación para la administración. En este caso se debe precisar que no se trata de la afectación a un derecho subjetivo ni de la tutela de derechos difusos, pues si bien la incorporación del artículo 180 de la Ley Ambiental consideró la protección de esos intereses como difusos, la doctrina les reconoce un carácter de legítimo, porque la afectación no es difusa. Asimismo, los tribunales se han pronunciado respecto del reconocimiento de protección del interés legítimo, en los siguientes términos, por lo que a nuestro juicio la tutela del multicitado artículo 180 se encuadra en la característica del interés legítimo:

#### Novena Época

Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XV, marzo de 2002

<sup>25</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente comentada*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 733 y ss.

<sup>26</sup> Brañes, Raúl, *op. cit.*, nota 2, p. 272.

Tesis: I.13o.A.43 A

Página: 1367

INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo *se encuentra intermedio* entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro;

3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Everardo Maya Arias.

Véase:

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 242, tesis por contradicción 2a./J. 142/2002 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 241, tesis por contradicción 2a./J. 141/2002 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Se debe precisar que si los afectados que interpusieron el recurso de revisión no son beneficiados por las resoluciones de la autoridad administrativa pueden acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o al juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal para solicitar la revisión de dichas resoluciones.

Sin embargo, a pesar de una gran cantidad de resoluciones dictadas por la autoridad ambiental a favor de comunidades e individuos afectados, el legislador no incluyó considerar esta figura en las leyes generales de Desarrollo Forestal Sustentable y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como la de Bioseguridad de Organismos Gené-

ticamente Modificados, y dado que estas leyes hacen remisión directa a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la sustanciación del recurso de revisión y no así a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se anula este derecho.

## VII. JUICIO DE NULIDAD

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene su antecedente en el Tribunal Fiscal de la Federación, que en 1936 se creó como un tribunal que conocería de lo contencioso fiscal, y a pesar de no formar parte del Poder Judicial, sino del Ejecutivo, el objetivo de su creación fue el juzgar materialmente controversias entre el Estado y los particulares, ya que la resolución de éstas necesitaban de mayores conocimientos sobre la administración (objeto que a la fecha parece olvidado dadas algunas sentencias emitidas por el Tribunal, donde se aprecia un desconocimiento de la función de la administración pública).

El Tribunal conoce de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, las resoluciones emitidas por las delegaciones y unidades administrativas con facultades de inspección y vigilancia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en este supuesto, se trata de las resoluciones emitidas por el procurador en el recurso de revisión. También conocerá de los juicios que se promuevan contra resolución negativa ficta configurada.

El Tribunal podrá emitir sus sentencias reconociendo la validez de la resolución, declarando su nulidad lisa y llana, declarando su nulidad para determinados efectos o declarar el sobreseimiento del juicio. Si bien es cierto que el juicio de nulidad es de vital importancia, el presente apartado no está dirigido a analizar su sustanciación; no obstante, nos parece relevante señalar con profunda tristeza que dicho tribunal no se avoca al estudio de fondo los asuntos ambientales planteados, sino que por cuestiones de forma otorga la razón a los infractores y depredadores del medio ambiente. No se trata de eximir a la autoridad ambiental de cumplir con los requisitos consagrados por nuestra carta magna ni los estableci-

dos en la ley procedimental; por el contrario, se deben respetar las garantías individuales; pero este respeto por ellas supone también un deber del juzgador de distinguir que la materia ambiental no es igual a la fiscal, en virtud de que las contribuciones se calculan en ejercicios fiscales, y las obligaciones ambientales no tienen una temporalidad específica, así como tampoco la legislación fiscal puede ser aplicada a la materia ambiental, ya que ésta tiene su legislación específica, y aún más: no pueden utilizarse figuras como la caducidad y la prescripción para declarar nulos los procedimientos ambientales, dado que esto contraría las reglas para la supletoriedad establecidas por la doctrina y la jurisprudencia.

A mayor abundamiento, se debe señalar que los recursos de revisión en materia fiscal se han convertido en mero trámite, ya que por criterios de importancia y trascendencia que debieran obligar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a entrar a su estudio para determinar a quién le asiste la razón, si al infractor o a la autoridad ambiental, son desechados argumentando la falta de legitimación procesal de las unidades administrativas de la Procuraduría, o bien aduciendo que la materia ambiental no es trascendente; sin embargo, debiéramos preguntarnos ¿cuándo será trascendente para el juzgador analizar de fondo este tipo de asuntos? ¿Hasta que hayamos terminado con los árboles que generan agua y oxígeno, elementos vitales para la vida? Si es así, hasta entonces tendremos excelentes criterios jurisprudenciales y sentencias dictadas con una ortodoxa interpretación de la ley, pero probablemente ya no habrá vida, y ¿servirán de algo las leyes sin vida?

### VIII. JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades; es también llamado juicio de garantías, porque tiene como finalidad preservar y hacer efectivas las garantías individuales consagradas en la Constitución Política, respetando el principio de legalidad al que deben estar sujetas las actuaciones de las autoridades administrativas, judiciales y legislativas.

Respecto del juicio de amparo directo, podemos decir que en materia ambiental es el medio de impugnación que posee el particular contra la sentencia definitiva que haya emitido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre y cuando la violación emane directamente del procedimiento en que se dictó la resolución reclamada, se afecte

en las defensas del quejoso y que trascienda el resultado del fallo. Podemos señalar que las sentencias otorgadas en este tipo de juicio son emitidas con apego a derecho, y que el Poder Judicial Federal hace un análisis jurídico de los puntos controvertidos.

Con relación al juicio de amparo indirecto, es el medio de impugnación que los particulares pueden hacer valer en contra de los actos de las autoridades que tengan sobre el gobernado una ejecución de imposible reparación o que afecten sus garantías individuales. Los actos con mayor índice de impugnación son aquellos en donde puede configurarse la falta de motivación y fundamentación, como las órdenes de inspección, los acuerdos de emplazamiento, las clausuras provisionales a industrias o centros de almacenamiento forestal o los aseguramientos de ejemplares de vida silvestre o productos forestales, así como los acuerdos admisorios de los recursos de revisión interpuestos.

El ejercicio del derecho ambiental tanto por abogados postulantes como por autoridades administrativas y judiciales es cada día más profesional, y con un mayor conocimiento de las leyes y reglamentos que lo integran, lo que ha llevado a la autoridad ambiental a desarrollar una excelente defensa de los actos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; asimismo, el Poder Judicial de la Federación ha hecho una exacta interpretación de la legislación ambiental en la mayoría de los casos sujetos a su arbitrio, logrando con esto la emisión de una jurisprudencia, haciendo una excelente interpretación de la ley. Ejemplo de ello es la determinación que a continuación se cita, en el sentido de que el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que faculta a la autoridad a imponer sanciones, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídicas establecidas en la Constitución general, como lo ha hecho valer de manera sistemática Petróleos Mexicanos en los diversos argumentos que ha vertido tanto en los recursos de revisión como en los juicios de nulidad y amparo:

Núm. Registro: 179,586

Jurisprudencia

Materia(s):Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XXI, enero de 2005

Tesis: 1a./J. 125/2004

Página: 150

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 171 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA IMPONER SANCIONES, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

El artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no viola los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, en virtud de que establece, con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, no sólo las sanciones que la autoridad puede imponer por infracciones a las disposiciones de la ley, sus reglamentos y a las disposiciones que de ella emanen, sino que además, encauza la actuación de la autoridad administrativa mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso. El legislador previó, en otros artículos de la Ley General que deben ser analizados de manera sistemática, no sólo las sanciones que puede imponer la autoridad sino, además, los parámetros y elementos objetivos que guíen su actuación a fin de que, valorando los hechos y circunstancias en cada caso, determine la sanción que corresponde aplicar.

Amparo directo en revisión 91/2004. Pemex Exploración y Producción. 28 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

Amparo directo en revisión 551/2004. Pemex Exploración y Producción. 23 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

Amparo directo en revisión 475/2004. Pemex Exploración y Producción. 1o. de julio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

Amparo directo en revisión 744/2004. Pemex Exploración y Producción. 4 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo directo en revisión 354/2004. Pemex Exploración y Producción. 3 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 125/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

Derivada de la siguiente ejecutoria:

No. Registro: 18557

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XXI, enero de 2005

Página: 150

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 91/2004. PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN.

## IX. CONCLUSIONES

La procuración de justicia en materia ambiental debe asegurar el derecho a un medio ambiente sano consagrado en el artículo 4o. constitucional, para lo cual los procedimientos administrativos sustanciados por la autoridad deben respetar las garantías constitucionales y el debido proceso legal.

El procedimiento administrativo en la materia ambiental debe dar cumplimiento a las garantías de seguridad jurídica y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de la diversidad de leyes y reglamentos ambientales y de las particularidades jurídicas para cada materia que ellos prevén.

Los convenios de restauración o compensación de daños constituyen verdaderos mecanismos alternativos de solución de conflictos ambientales, sin que se opte por la vía de imposición de una multa. Asimismo, estos convenios aseguran la restauración y, ante la imposibilidad de cumplir con ella, compensar los daños ambientales causados.

Las figuras de la conmutación y reconsideración de multas cumplen una doble finalidad: remiar e incentivar a quien cumple con la legislación ambiental invirtiendo en su propia empresa o realizando acciones a favor del ambiente, y a quien lleva a cabo las medidas correctivas impuestas por la autoridad para corregir las irregularidades detectadas y, por otra parte, preservan, restauran y conservan el medio ambiente y los recursos naturales.

El recurso de revisión en la actualidad se ha convertido en un medio de control de la legalidad que tiene la autoridad, lo que le permite ser un agente revisor de sus propios actos, para corregir los vicios detectados. Asimismo, el recurso de revisión contenido en el artículo 180 de la Ley



General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, instrumento que permite que miembros de comunidades afectadas por obras o actividades contrarias a la normatividad ambiental impugnen dichos actos a través de dicho medio, se ha visto fortalecido con la admisión y resolución favorable que han hecho las autoridades ambientales y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al reconocer el interés legítimo de esos recurrentes y, darles la razón al anular actos de la autoridad ambiental.

A través de las resoluciones y sentencias los juicios de nulidad y de amparo se han incorporado a las funciones administrativas de procuración de justicia ambiental; nuevos criterios de interpretación de la legislación ambiental; asimismo, dichas determinaciones han servido para que la autoridad ambiental realice sus actos con estricto apego a derecho, beneficiando de esta manera a los gobernados.

#### X. BIBLIOGRAFÍA

- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente comentada*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
- GILL, H., *La individualización judicial de la pena*, Panamá, Gabinete de Estudios Culturales, 1996.
- MOSSET ITURRASPE, Jorge *et al.*, *Daño ambiental*, Buenos Aires, 1999, t. I y II.
- PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1980.
- PRADO, Víctor, *Todo sobre el Código Penal*, Lima, Idemsa, t. II.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., <http://www.rae.es/>.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2001.

SANTANDER MEJÍA, Enrique, *Instituciones de derecho ambiental*, Bogotá, Ecoe Ediciones, 2002.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985.  
*Diccionario Jurídico Mexicano*, 7a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997.

### *Otras fuentes*

Exposición de motivos del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

Exposición de motivos del Decreto de iniciativa de la Ley General de Vida Silvestre, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio del 2000.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre del 2001.