

ALGUNOS ESCENARIOS PARA EL LITIGIO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

Francisco Javier Sánchez Molina*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Gestión Integrada de Cuencas por la Universidad Autónoma de Querétaro; Diplomado en Derecho Ambiental Comparado en la Universidad Autónoma Metropolitana y Diplomado en Derecho Contencioso Administrativo en la Universidad La Salle y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Actualmente, Director de **IUS NATURA, Consultoría & Litigio**.
franciscosmo@hotmail.com

Cuando nos referimos al litigio ambiental en el orden federal, es ineludible centrar nuestra atención en dos órganos desconcentrados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat): la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Tanto la Conagua como la Profepa, cuentan con atribuciones y facultades para instaurar procedimientos de índole administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias (recursos hídricos en el primer caso y recursos forestales, flora y fauna silvestres, residuos peligrosos, impacto ambiental, zona federal marítimo terrestre y contaminación del agua, en el segundo).

Así, ambas instituciones podrán iniciar los procedimientos administrativos derivados de los actos de inspección y vigilancia previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)¹ y sus reglamentos, así como en las leyes especiales, dentro de las que se encuentran la Ley de Aguas Nacionales (LAN)², la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)³, la Ley General de Vida Silvestre (LGV)⁴, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR)⁵ y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM)⁶ y sus respectivos reglamentos.

Vale recordar que en las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)⁷; y el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)⁸ se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.

Ahora bien, no hay que perder de vista que tratándose de materias referidas en la LGEEPA que se encuentran reguladas por leyes especiales, *esta Ley será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia*.

En este sentido, los procedimientos de inspección y vigilancia iniciados por la Conagua y la Profepa, se desahogan conforme a las reglas del procedimiento administrativo en

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma, 16 de mayo de 2008.

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992. Última reforma, 18 de abril de 2008.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003. Última reforma, 24 de noviembre de 2008.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000. Última reforma, 14 de octubre de 2008.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003. Última reforma, 19 de junio de 2007.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994. Última reforma, 30 de mayo de 2000.

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943. Última reforma, 30 de diciembre de 2008.

general, toda vez que ambas Dependencias, como lo señalamos en un principio, dependen de una Secretaría de Estado de carácter administrativo que se encuentra inmersa en la Administración Pública Federal.

Por otra parte y para efectos de esta colaboración en *Derecho Ambiental y Ecología*, diremos que el procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo (Martínez, 1997). En este orden, los requisitos constitucionales del acto administrativo, son:

- ✓ **La competencia.**
- ✓ **La forma escrita.**
- ✓ **Fundamentación.**
- ✓ **Motivación.**
- ✓ **Principio de legalidad** (los ciudadanos son libres de hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, mientras los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley).
- ✓ **No retroactividad** (lesión de derechos adquiridos).

Y menciono tales requisitos, toda vez que las autoridades federales que llevan a cabo los actos de inspección y vigilancia y el desahogo posterior del procedimiento administrativo ambiental, deberán apegarse a todos y cada uno de los citados requisitos, por mínimo que este sea. Luego entonces, tocará al particular o inspeccionado, por conducto de su abogado defensor, identificar y/o analizar el cumplimiento de esos elementos del acto administrativo, y a falta de alguno o de algunos de ellos, habrá una *litis* ambiental por afrontar ante la autoridad competente.

Uno de los tópicos recurrentes al litigio ambiental derivado de los actos de inspección y vigilancia en materia ambiental, lo constituye el establecimiento y posterior impugnación, de las denominadas *medidas de seguridad*.

De conformidad con el artículo 170 de la LGEEPA, las *medidas de seguridad* se establecerán siempre y cuando se de alguna de las siguientes hipótesis:

- Que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, o
- Que sea un caso de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública.

En estos casos la Profepa o la Conagua, **fundada y motivadamente**, podrán ordenar alguna o algunas de las *medidas de seguridad* siguientes:

- I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;
- II. El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, 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

- III. La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, dichas Dependencias podrán promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las *medidas de seguridad* que se establezcan en otros ordenamientos.

Pero no hay que perder de vista que las leyes especiales prevalecen sobre las generales, y que la propia LGEEPA establece que en materia de inspección y vigilancia, esta Ley será de aplicación supletoria a las materias reguladas de manera especial o sectorial.

En este sentido, haremos un breve repaso por algunas leyes especiales, que regulan de manera particular el establecimiento de *medidas de seguridad* en determinada materia.

◇ **Ley General de Vida Silvestre (artículo 117)**

Cuando exista riesgo inminente de daño o deterioro grave a la vida silvestre o a su hábitat, la Secretaría, fundada y motivadamente, ordenará la aplicación de una o más de las siguientes *medidas de seguridad*:

- I. El aseguramiento precautorio de los ejemplares, partes y derivados de las especies que correspondan, así como de los bienes, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de esta medida.
- II. La clausura temporal, parcial o total de las instalaciones, maquinaria o equipos, según corresponda, para el aprovechamiento, almacenamiento o de los sitios o instalaciones en donde se desarrollen los actos que generen los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo.
- III. La suspensión temporal, parcial o total de la actividad que motive la imposición de la medida de seguridad.
- IV. La realización de las acciones necesarias para evitar que se continúen presentando los supuestos que motiven la imposición de la medida de seguridad.

◇ **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (artículo 104)**

En caso de riesgo inminente para la salud o el medio ambiente derivado del manejo de residuos peligrosos, la Secretaría, de manera fundada y motivada, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes *medidas de seguridad*:

- I. La clausura temporal total o parcial de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se generen, manejen o dispongan finalmente los residuos peligrosos involucrados en los supuestos a los que se refiere este precepto;
- II. La suspensión de las actividades respectivas;
- III. El reenvasado, tratamiento o remisión de residuos peligrosos a confinamiento autorizado o almacenamiento temporal;

- IV. El aseguramiento precautorio de materiales o residuos peligrosos, y demás bienes involucrados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, y
- V. La estabilización o cualquier acción análoga que impida que los residuos peligrosos ocasionen los efectos adversos previstos en el primer párrafo de este artículo.

◇ **Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (artículo 161)**

Cuando de las visitas u operativos de inspección a que se refiere el artículo anterior, se determine que existe riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales, o bien cuando los actos u omisiones pudieran dar lugar a la imposición de sanciones administrativas, la Secretaría podrá ordenar las siguientes *medidas de seguridad*:

- I. El aseguramiento precautorio de los productos y materias primas forestales, así como de los bienes, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de esta medida;
- II. La clausura temporal, parcial o total de las instalaciones, maquinaria o equipos, según corresponda, para el aprovechamiento, almacenamiento o transformación de los recursos y materias primas forestales o de los sitios o instalaciones en donde se desarrollen los actos que puedan dañar la biodiversidad o los recursos naturales, y
- III. La suspensión temporal, parcial o total de los aprovechamientos autorizados o de la actividad de que se trate.

◇ **Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (artículo 115)**

Las Secretarías, en el ámbito de su competencia conforme a esta Ley, ordenarán alguna o algunas de las *medidas* que se establecen en este artículo, en caso de que en la realización de actividades con OGMs se presente lo siguiente:

- Surjan riesgos no previstos originalmente, que pudieran causar daños o efectos adversos y significativos a la salud humana o a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal o acuícola;
 - Surjan riesgos no previstos originalmente, que pudieran causar daños o efectos adversos y significativos a la salud humana o a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal o acuícola;
 - **Se liberen accidentalmente OGMs no permitidos y/o no autorizados al ambiente.**
- I. Clausura temporal, parcial o total, de los lugares y/o de las instalaciones en que se manejen o almacenen OGMs o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos que originan la imposición de la medida;

- II. El aseguramiento precautorio de OGMs, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la acción u omisión que da lugar a la medida;
- III. La suspensión temporal, total o parcial, de la actividad que motive la imposición de la medida;
- IV. La repatriación de OGMs a su país de origen;
- V. La realización de las acciones y medidas necesarias para evitar que se continúen presentando los supuestos que motiven la imposición de la medida, y
- VI. La destrucción de OGMs de que se trate, a costa del interesado, para lo cual se deberá atender lo siguiente:
 - a) Procederá únicamente en caso de que los riesgos o daños sean graves o irreparables, y sólo mediante la imposición de esta medida sea posible evitar, atenuar o mitigar los riesgos o daños que la motivaron;
 - b) Para determinar la imposición de la medida, la Secretaría competente deberá emitir un dictamen, sustentado técnica y científicamente, mediante el cual se justifique la procedencia de la destrucción del OGM de que se trate, debiéndolo hacer del conocimiento del interesado, para que éste dentro de los cinco días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas con que cuente, y
 - c) En tanto la Secretaría competente dicta la resolución que proceda, podrá ordenar, de manera previa, el aseguramiento precautorio de los OGMs, pudiéndolo llevar a cabo la propia Secretaría o a través del interesado.

Aquí la importancia de reconocer los supuestos normativos de procedencia para el establecimiento de las *medidas de seguridad* que aplican a cada una de las materias descritas, así como de la trascendencia de su debida fundamentación, motivación y no retroactividad, para el universo del litigio ambiental.

Es menester señalar que las controversias originadas por el establecimiento de *medidas de seguridad* al momento de la realización de la inspección o bien, al momento de emitir el acuerdo de emplazamiento al procedimiento respectivo, puede ser materia de juicio de garantías promovido ante el Juez de Distrito, o bien, materia incidental dentro del propio procedimiento administrativo, de ser el caso.

Otro aspecto sumamente relacionado con el litigio ambiental, lo constituyen los medios de defensa, impugnación o recursos administrativos que la propia legislación prevé y que pueden promoverse ante la propia autoridad que emitió el acto, en contra de las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos de índole ambiental, emitidas por la Profepa y la Conagua.

Al respecto, tanto la autoridad emisora del acto administrativo (resolución administrativa recaída al procedimiento correspondiente), como el abogado defensor o litigante, serán muy cuidadosos en lo que se refiere al análisis de los requisitos de procedencia para cada caso en particular, atendiendo al tipo de medio o recurso que se pretenda intentar, así como a la materia del caso en concreto, en virtud de que hay reglas específicas para cada escenario normativo, inclusive, para la existencia o no, de *medidas de seguridad* establecidas durante el procedimiento administrativo que originó la resolución administrativa de que se trate.

Los medios a los que nos referimos son: **el recurso de revisión, la conmutación y la reconsideración de multas.**

▪ **EL RECURSO DE REVISIÓN.**

El artículo 176 de la LGEEPA señala que las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los **quince días** hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Dicho recurso, se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

Fundamento legal:

- o Artículos 176 y 179 LGEEPA.
- o Artículos 83, 85 y 86 LFPA.
- o Artículo 171 LGDFS.
- o Artículo 116 LGPGIR.
- o Artículos 123 y 124 LBOGM.
- o Artículo 124 LAN.

Plazo para resolver el recurso:

- o 3 meses (artículo 17 LFPA).

Suspensión:

- o La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando (artículo 87 LFPA):
 - Lo solicite expresamente el recurrente;
 - Sea procedente el recurso;
 - No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
 - No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
 - Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, *en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión* (igual que el artículo 118 de la LGPGIR).

▪ **CONMUTACIÓN DE MULTA**

El último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, prevé la posibilidad que tienen los infractores de la normatividad ambiental, de invertir una cantidad equivalente a la multa impuesta, ya sea en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación, o bien en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales; siempre que se reúnan los requisitos establecidos en la ley de la materia, los cuales serán analizados por el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución sancionadora⁹.

Plazo para promover:

- o Sólo el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) establece un plazo, que es de quince días (artículo 63 RLGEPAEIA).
- o Y en los demás materias ¿cuál es el plazo? **En términos legales, no está definido**¹⁰.

Fundamento legal:

- o Artículo 173 último párrafo LGEEPA.
- o Artículo 165 último párrafo LGDFS.
- o Artículo 127 último párrafo LGVS (*siempre y cuando el infractor se obligue a reparar el daño cometido*).
- o Artículo 111 LGPGIR.
- o Artículo 161 Reglamento de la LGPGIR.
- o Artículo 63 Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Plazo para resolver:

- o 3 meses (artículo 17 LFPA)
- o En materia de EIA 20 días (artículo 63 RLGEPAEIA)

Requisitos:

- o Presentar la **solicitud** por escrito firmado por la persona sancionada, o su representante legal.
- o Anexar al escrito de solicitud un **proyecto de inversión**, que deberá contener la (s) propuesta (s) de las acciones a realizar por el solicitante, su monto económico estimado (que deberá ser igual o mayor al de la multa impuesta), el tiempo requerido para su conclusión y su justificación ambiental.
- o **Garantizar** el pago de la multa, mediante alguna de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación (preferentemente fianza a favor de la Federación).
- o No encontrarse en los supuestos de los artículos 170 de la LGEEPA o 165 último párrafo de la LGDFS, es decir:
 - 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.

⁹ <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Juridico/ConmutaciondeMulta/>

¹⁰ En ocasiones, la Profepa ha optado por establecer un plazo de quince días contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución administrativa, para ingresar la solicitud de conmutación de multa, más un plazo igual para presentar del proyecto que será sometido a aprobación.

- Riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales.

▪ RECONSIDERACIÓN DE MULTA

La reconsideración procede siempre y cuando el infractor cumpla las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas por la autoridad ambiental, en los plazos y condiciones señalados y subsane en el tiempo que se le indique las irregularidades que le hayan sido detectadas en una visita de inspección¹¹.

Plazo para promover:

- o Sólo el Reglamento de la LGEEPA en materia de EIA establece un plazo que es de quince días contados a partir del vencimiento del último plazo otorgado para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas (artículo 63 RLGEEPAEIA).
- o En las demás materias ¿cuál es el plazo? En términos legales, no está definido.

Fundamento legal:

- o Artículo 169 párrafo cuarto LGEEPA.
- o Artículo 160 párrafo segundo Reglamento de la LGPGIR.
- o Artículo 62 del Reglamento de la LGEEPA en materia de EIA.

Plazo para resolver:

- o 3 meses (artículo 17 LFPA).

Requisitos:

- o Solicitarse mediante escrito firmado por la persona sancionada o su representante legal, una vez vencido el último plazo otorgado para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas. Lo anterior sin perjuicio de la obligación que tiene el infractor de informar por escrito y en forma detallada del cumplimiento dado a dichas medidas, dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado para subsanar las deficiencias e irregularidades observadas.
- o Dar cumplimiento en tiempo y forma a las medidas correctivas o de urgente aplicación que le hayan sido ordenadas, o subsanar las irregularidades detectadas, anexando al escrito de solicitud los documentos que acrediten dicho cumplimiento.
- o No ser reincidente. Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, 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.
- o En caso de solicitar la suspensión de la ejecución del cobro de la multa, garantizar su importe mediante alguna de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación (preferentemente fianza a favor de la Tesorería de la Federación).
- o No encontrarse en los supuestos del artículo 170 de la LGEEPA, es decir:

¹¹ <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Juridico/ReconsideraciondeMulta/>

- Riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, o
- Casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública.

CONCLUSION

No cabe duda que el litigio ambiental, desde el punto de vista administrativo, tiene muchas variables que pueden dar lugar al desahogo de controversias tanto en la forma como en el fondo, derivadas de la aplicación por parte de la autoridad ambiental, de la amplia legislación que nos rige en esta materia.

Por el momento, dejo en Derecho Ambiental y Ecología, las siguientes preguntas:

1. ¿A qué área interna de la Profepa y de la Conagua le corresponde establecer las medidas de seguridad? ¿y en qué etapa procedimental?
2. ¿Con base en qué es determinada la procedencia de las medidas de seguridad?
3. ¿La revisión, conmutación y la reconsideración de multas son parte del procedimiento administrativo?
4. En caso de que la autoridad ambiental niegue el proyecto de conmutación o la solicitud de reconsideración ¿ambas situaciones son impugnables en juicio de nulidad?

Como ya se me terminó el espacio, en otra ocasión nos referiremos al *Juicio de Nulidad* que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la propuesta y posterior impugnación, de ser el caso, de las *acciones alternativas* que prevé la legislación en Vida Silvestre e Impacto Ambiental, aspectos que también brindan arduos escenarios para el litigio ambiental.

Bibliografía

- Código Federal de Procedimientos Civiles. D.O.F. 24 de febrero de 1943. Última reforma, 30 de diciembre de 2008.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. D.O.F. 28 de enero de 1988. Última reforma, 16 de mayo de 2008.
- Ley de Aguas Nacionales. D.O.F. 1 de diciembre de 1992. Última reforma, 18 de abril de 2008.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. D.O.F. 25 de febrero de 2003. Última reforma, 24 de noviembre de 2008.
- Ley General de Vida Silvestre. D.O.F. 3 de julio de 2000. Última reforma, 14 de octubre de 2008.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. D.O.F. 8 de octubre de 2003. Última reforma, 19 de junio de 2007.

- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. D.O.F. 18 de marzo de 2005.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. D.O.F. 4 de agosto de 1994. Última reforma, 30 de mayo de 2000.
- Martínez, Rafael (1997), Derecho Administrativo. Ed. Harla. México, p. 197.

En Internet

- <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Juridico/ConmutaciondeMulta/>
- <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Juridico/ReconsideraciondeMulta/>