4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es indiscutible que nuestra Carta Magna ha sido motivo desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 a la fecha, de un sinnúmero de reformas y adiciones a múltiples artículos e incluso designación de sus Capítulos, pero en los dispositivos que resultan trascendentes y aplican a este trabajo de investigación que lleva a un análisis constitucional de los Listados, conviene hacer las siguientes acotaciones, al artículo 14 se le realizó la primera reforma el 09 de diciembre del 2005 y de las seis reformas hechas al artículo 16, solo tienen incidencia las del 03 de septiembre de 1993, 18 de junio del 2008 y 01 de junio del 2009, sin considerar para estos efectos la del 10 de junio del 2011 en la que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y algunos otros artículos.

Es conveniente iniciar por establecer lo que se debe entender bajo el concepto de “Seguridad Jurídica”, remitiéndonos para ello a lo que apunta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005, pp. 11-15) en la obra “Las Garantías de Seguridad Jurídica”, consistiendo en la certeza que debe tener todo gobernado de que tanto su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad; y si esta llega a afectarlos, tenga que ajustarse a los procedimientos que previamente se hubieran establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.

Además como garantía, se agrega que son derechos públicos en favor de los gobernados pues se hacen valer ante el Estado y sus autoridades, subjetivos porque implican una facultad que emana de una norma, que pueden reclamarse a los órganos estatales para exigirles que los actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos los sujeten al conjunto de requisitos que previamente han sido establecidos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la

pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

4.1.1 Artículo 14. garantías de seguridad jurídica y de legalidad

Conforme a lo apuntado por Ignacio Burgoa (BURGOA, 1998, pp. 504, 505, 579, 580 y 596), el Estado a través de sus representantes, los gobernantes, despliega su actividad de imperio del que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, a través de una conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, en múltiples actos que tienden a afectar la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral, así, todo acto de autoridad finalmente tiende a afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos.

Dentro de cada régimen jurídico, esa actividad estatal autoritaria que genera la afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias en la esfera del gobernado que representa ser el summum de sus derechos subjetivos, debe obedecer a determinados principios previos a que debe

sujetarse y llenar además un conjunto general de requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, en síntesis, debe estar sujeta a un conjunto de modalidades jurídicas que constituyen las garantías de seguridad jurídica, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

La seguridad jurídica en general, se conceptúa como el contenido de varias garantías individuales como la irretroactividad legal, audiencia, legalidad en materia judicial civil y administrativa lo mismo que legalidad en materia judicial penal, consagradas por la ley fundamental y que se manifiestan esencialmente como diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, consistiendo ser en términos generales eminentemente positiva y traduciéndose por ello, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas que el Estado y sus autoridades deben observar, para que un acto de autoridad que esté destinado a realizar produzca válidamente esa afectación particular en la esfera del gobernado.

La garantía de legalidad ostensible en este dispositivo, es continuidad del principio de legalidad genérico, encauzado a que todo acto de autoridad y por tanto toda resolución judicial aunque no sea sentencia definitiva, deba ajustarse a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma; llegándose a estimar como actos procesales condicionados por esta garantía y por extensión jurisprudencial, no solo la resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil, administrativo o del trabajo, que dirime el conflicto jurídico substancial o de fondo en un juicio sino también las decisiones interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio, la cual debe respetar la autoridad que la pronuncie.

4.1.2. Artículo 16, garantías de seguridad jurídica y de legalidad

La esencial garantía de competencia constitucional, nos comenta también Ignacio Burgoa (BURGOA, 1998, pp. 601, 602 y 604) prescribe que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, implicando en ello al conjunto de facultades que la propia Carta Magna ha asignado a los distintos órganos del Estado, disponiendo que si el acto de molestia proviene de una

autoridad que al emitirlo o ejecutarlo rebasa la órbita limitada de esas facultades, violenta en consecuencia dicha garantía, lo mismo que sin estar facultada constitucionalmente para ello, llega a causar una afectación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos previstos en dicho dispositivo.

La importancia jurídica de la garantía de legalidad se logra situar en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, que condiciona todo acto de molestia a fin de proteger con su intervención el sistema de derecho objetivo, desde la Constitución hasta el reglamento administrativo más sencillo, así el acto o la serie de actos que llegan a provocar la molestia y ejecutados por una autoridad competente, deben no tan solo tener una causa o elemento determinante, sino que además debe ser legal, esto es, fundado y motivado en su aspecto material, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, por lo que deben gozar de facultades expresas

para actuar, así los actos que originan la molestia en los bienes jurídicos deben encontrar íntegra justificación en una disposición normativa general, esto es, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa, sino que una ley debe autorizar o tener prevista la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad.

La motivación de la causa legal del procedimiento, implica que la facultad que la ley otorga a una autoridad para desempeñar determinado acto que llega a afectar al gobernado, tiene límites que se dejan dispuestos en la propia norma jurídica, por lo que el caso o situación concretos en el que el acto autoritario va a operar o surtir sus efectos, deben ser aquellos a que alude la norma general fundatoria del acto, esto representa ser el concepto de motivación aludido en este precepto constitucional que obliga a que los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso particular surtan los supuestos abstractos que se previenen en el marco general correspondiente establecido por la ley, por lo que la autoridad debe aducir los motivos que justifican la aplicación correspondiente, si tal supuesto

no corresponde al caso concreto, o si este no se adecua a aquel, el acto de autoridad respectivo violaría la citada sub-garantía de la motivación legal que con la de fundamentación legal integra la de legalidad, por más que estuviese previsto en una norma y aun cuando llegara a estar legalmente fundado.

4.2. Regulaciones ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Las regulaciones concernientes a la materia de riesgo y que se tramitan ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, deben, conforme a lo que para estos efectos establecen los artículos 4 y 69-O de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, encontrarse previstas en leyes, reglamentos, decretos o acuerdos presidenciales, en normas oficiales mexicanas o acuerdos generales expedidos y publicados en el Diario Oficial de la Federación por las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal que aplican los trámites, según quedó previsto con las reformas que experimentó este ordenamiento legal los días 19 de abril y 30 de mayo del 2000, en los que se adicionaron para esos concisos efectos el Título Tercero A "De la Mejora Regulatoria" y sus Capítulos "Disposiciones Generales", "De la Comisión

Federal de Mejora Regulatoria”, “De la Manifestación de Impacto Regulatorio” y “Del Registro Federal de Trámites y Servicios”, que comprende los artículos del 69-A al 69-Q.

Pero ya desde el 21 de febrero del 2000, se había publicado en el Diario Oficial de la Federación un “Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y sus órganos administrativos desconcentrados, y se establecen diversas medidas de mejora regulatoria.”, en los cuales impuso diversas obligaciones que debían ser cumplidas en forma previa por la autoridad, dejando especificado y condicionado a fojas 2, 3, 6, 7 y 11 Segunda Sección y 17, 34 y 44 Cuarta Sección, los requisitos a cubrir para los trámites relacionados con el estudio de riesgo y el programa de prevención de accidentes.

Advirtiéndose que en los artículos Primero tercer párrafo fracción II inciso B) como en el Tercero Transitorio se estipuló que: “Se exceptúan del presente Acuerdo, para su posterior inclusión o modificación en el Registro Federal de Trámites Empresariales, los siguientes trámites: B) El de presentación del programa para la prevención de acciden-

tes,...” y “TERCERO.- Las unidades y órganos administrativos desconcentrados de SEMARNAP deberán elaborar y poner a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, para su revisión, los anteproyectos de reglamentos o de decretos de reformas reglamentarias para la instrumentación de aspectos que así lo requieran; de conformidad con el dictamen de mejora regulatoria a que se hace referencia en el considerando sexto; así como del dictamen (UDE) a que se alude en el segundo párrafo del artículo décimo de este Acuerdo, en relación con:... INE-04-001 Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación. Modalidad: INE-04-001-A General. Acuerdos 1.- En tanto se expida el reglamento correspondiente, el cumplimiento de los requisitos del trámite será voluntario.”.

Dando observancia a las disposiciones de la ley procedimental y con el objeto de uniformar el aparato regulatorio general de operación y control en la administración pública federal, la Secretaría de Economía publicó el 19 de mayo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, un “Aviso por el que se hace del conocimiento público, que a partir del 19 de mayo de 2003, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sujetos al título

tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, de conformidad con el artículo 69-Q de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”.

En cumplimiento a esa directiva y con el objeto de ampliar e intentar regularizar su campo regulatorio, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó el 29 de mayo del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo “Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios que aplica la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.”, dejando dispuesto dentro del Anexo Único a fojas 04 y 05 los trámites y servicios a llevar ante su Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, dejando solo precisado bajo la homoclave y nombre siguientes SEMARNAT-07-008 Estudio de Riesgo Ambiental para empresas en operación Modalidad A: General., Modalidad B: Para ductos terrestres., siendo omisa en establecer algún requisito para el cumplimiento de esos trámites, y no dejando previsto en alguna parte y bajo alguna modalidad en

esa publicación, el trámite relacionado con un Programa de Prevención de Accidentes.

4.2.1. Estudio de Riesgo Ambiental (ERA)

Representa ser un instrumento administrativo cuya obligación se considera procedente al quedar surtidos los supuestos previstos en los Listados de Actividades Altamente Riesgosas, esto es, que se dispone de una o más de las sustancias o materiales que ahí se registran y en una cantidad igual o superior a la cantidad de reporte, en este documento se analizan los posibles riesgos que pueden presentarse en el desarrollo de las actividades que se realizan y en las condiciones de operación de las instalaciones; el trámite se identifica bajo la clave SEMARNAT-07-008 y se cuenta con una guía única en tres niveles para su elaboración, puede darse el caso de que se solicite información faltante.

Debe cubrirse un monto de pago de derechos por el trámite, actualización, modificación o ampliación, se establece que se recibe respuesta en 60 días hábiles, que contiene resultados, observaciones y recomendaciones emitidas por una Unidad Administrativa de esa Secretaría.

4.2.2. Programa para la Prevención de Accidentes (PPA)

Es el documento a través del cual una persona física o moral que realiza actividades consideradas como altamente riesgosas, describe las medidas y acciones de prevención que llevará a cabo contra los riesgos analizados y enumerados en el Estudio de Riesgo Ambiental, el trámite aun cuando no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación se tiene identificado bajo la clave SEMARNAT-07-013, este se somete a la aprobación de la SEMARNAT y posteriormente a otras Secretarías; también debe cubrirse un monto de pago de derechos por el trámite; y, con la intención de facilitar a los usuarios la elaboración de estos programas, se han venido desarrollando una serie de lineamientos y guías, pero en los que no se describen los fundamentos legales o técnicos que los apoyan y mucho menos han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las particulares condiciones que como vemos se hacen de manifiesto en la exigencia y desahogo de estos requisitos y trámites, tal parece que obedecen más que nada a crear contribuciones especiales y cumplir un fin meramente recaudatorio a favor del Estado, toda vez como ya se dejó apuntado

son improcedentes puesto que hasta la fecha no existen los ordenamientos legales necesarios que los prevean y los regulen, encuentra plena justificación lo aquí señalado, lo contenido en los oficios que se detallan a continuación:

En el oficio número DGGIMAR. 710/003104, se indica que al encontrarse en gestión su inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la presentación del Programa para la Prevención de Accidentes por el momento es "voluntaria".

En el oficio número 261.DEL/183/2005 003791, se mencionó que la aprobación del programa de prevención de accidentes se realiza mediante la dictaminación de la información presentada y la expedición de un oficio en el que se manifiesta la suficiencia técnica o no, enviándose en forma paralela a las Secretarías respectivas para que dictaminen lo conducente en el ámbito de su competencia, deduciéndose que dicho trámite no prevé una aprobación propiamente dicha sino solo recomendaciones técnicas, pues no existe normativa que regule la autorización de los estudios de riesgo ambiental u otros instrumentos relacionados con la materia.

En el oficio número SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/038, se aclaró que la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas no emite autorizaciones respecto a estudios de riesgo ambiental y programas para la prevención de accidentes, que conforme al artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como a la interpretación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), ambos corresponden a un trámite de aviso y que para el caso del programa solo se emite un oficio de suficiencia técnica.

En el oficio número SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/043, se incurre en contradicción al referir en el último párrafo a fojas 02 y primero y segundo párrafos a fojas 03, que el Acuerdo de fecha 21 de febrero del 2000 no sufrió modificación alguna derivado de la publicación del Acuerdo de fecha 29 de mayo del 2003, pues en el primero se publicaron los trámites y requisitos que tenía la SEMARNAT hasta ese momento y en el posterior solo se dan a conocer todos los trámites y servicios que maneja a partir de ese momento y se dan a conocer los cambios de nomenclatura de los trámites otorgados por la COFEMER e inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios, haciendo

relación a trámites de un programa para la prevención de accidentes y un estudio de riesgo ambiental, sin sustento, ya que contrario a lo que exige la ley hasta la fecha la reglamentación no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En los oficios números SEMARNAT/UC PAST/DAI/SA/06/049, SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/07/41 y SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/UE/141/07, se hace mención de las fechas de las reuniones realizadas y las suspendidas, llevadas a cabo para el desarrollo de un primer proyecto de Reglamento sobre los materiales peligrosos y las actividades altamente riesgosas, donde se tiene contemplado lo relacionado a la evaluación de riesgo, encontrándose en proceso deliberativo; los anteproyectos de la NOM Listado de actividades altamente riesgosas y criterios de clasificación y de la NOM Preparación y respuesta a emergencias ambientales en establecimientos que realizan actividades altamente riesgosas, tienen un avance del 68%; así como referencia a los discutibles criterios, lineamientos u ordenamientos que se han venido aplicando desde 1996 a la fecha para evaluar, corregir y dictaminar favorablemente los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes que se le han presentado a la Secretaría.

En los oficios números SEMARNAT/UCPAST/DGAACT/DAI/15/09 y SEMARNAT/UCPAST/DAI/075/09, se menciona que para dictaminar los programas de prevención de accidentes se creó con fundamento legal en el artículo 147 de la LEGEEPA reformado y publicado en el DOF el 13 de diciembre de 1996, un Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (COAAPPA), integrado por SEMARNAT, Secretarías de Salud, Trabajo y Previsión Social, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Gobernación, Centro Nacional de Prevención de Desastres y representantes del Gobierno del Distrito Federal, siendo imposible identificar las unidades administrativas de cada una ellas que asistían a las sesiones, la relación de sus funciones el cual estuvo operando desde finales de 1996 y hasta fines del 2004, interrumpiendo sus sesiones y determinando reiniciarlas hasta cuando se emitieran y publicaran en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento en Materia de Actividades Altamente Riesgosas y las bases para la constitución del propio Comité.

En los oficios números 213/DGSST/910/2008 y DGPC/737/2008, se decidió remitir o solicitar a la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Activi-

dades Riesgosas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la solicitud formulada "...por considerar que se trata de un asunto competencia de la Dirección General a su cargo.", o porque "...la información objeto de su solicitud, no obra en el acervo documental de la Dirección General de Protección Civil;...".

En el oficio número CNPA 194/08, se refirió expresamente que: "Reuniones sostenidas con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes no tiene relación con esta Secretaría...", señalando además las dependencias que conforman el citado Consejo.

En la Resolución número RES:CI-XVII-2008-53 de la Secretaría de Energía, se hizo referencia que con la finalidad de adquirir información, solicitó a la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas mediante oficio número DGID-TMA/211.109, proporcionara información relacionada con el desempeño del Comité de Análisis y Aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes, así como de las actas de las sesiones que en su caso se hubiesen celebrado.

En el oficio número STPCE.PC.UE. 08/036, se hace la aclaración de que la Comisión Intersecretarial para Evaluar los Programas para la Prevención de Accidentes en la realización de las actividades riesgosas, en la que participaba la Secretaría de Economía, dejó de operar en 2004 y que actualmente es la SEMARNAT la única que realiza la evaluación técnica de los programas mencionados.

4.2.3. Seguro de Riesgo Ambiental

El seguro de riesgo ambiental es un contrato en el que el contratante delega al contratado la responsabilidad de pagar la indemnización correspondiente en caso de que suceda un accidente, con este se persigue en teoría disminuir los riesgos de daño al medio ambiente y para obtener compensaciones adecuadas en el caso de afectaciones consumadas, consiste ser un trámite mediante el cual a través de una compañía se compra un servicio ya estandarizado para un grupo de personas con un mismo nivel de riesgo de sufrir un mismo tipo de percance, lográndose así garantizar el pago de daños a personas que lleguen a ser afectadas por accidentes originados en el desarrollo de actividades riesgosas, los términos bajo los cuáles se debe adquirir y los requisitos a cumplir no han sido determinados, puesto

que hasta la fecha no se ha emitido el Reglamento en materia de Riesgo ni las Normas Oficiales Mexicanas que los regulen.

Este razonamiento encuentra sustento, con lo decidido el 03 de julio del 2007 por la Subprocuraduría de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el oficio número EOO.-SII.-0257, en el cual estableció la imposibilidad jurídica de la exigencia del seguro al que hace referencia el artículo 147 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por considerar que pueden existir circunstancias similares a la condición suspensiva que dispuso el legislador a los del Plan de Manejo previsto en el artículo 46 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, atribuibles a la autoridad en virtud de que no se cuenta con las normas oficiales mexicanas ni se han emitido lineamientos necesarios para dicho fin.

Lo mismo que en el oficio PFFA/SON/SJ/47/2118-07 dictado el 10 de diciembre del 2007 recaído en el expediente número PFFA/SON/47/0090-07, en donde *in fine* del último párrafo a fojas 04 y al inicio de la foja 05 de 11, la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sonora apoyándose con lo determinado en

el oficio anteriormente citado, resolvió dejar sin efectos la irregularidad consistente en no contar con el seguro de riesgo ambiental, a efectos de no aplicar sanción alguna en virtud de que no se cuenta con las normas oficiales mexicanas ni se han emitido lineamientos necesarios para dicho fin.

En síntesis, los estudios de riesgo y los programas de prevención de accidentes son trámites de aviso y voluntarios pues no existe normativa que regule y haga exigible su autorización, se encuentran en etapa de elaboración el Reglamento de Riesgo y las respectivas Normas Oficiales Mexicanas que justificarían estos trámites, se hace evidente que la dependencia instrumentó procedimientos emergentes y sin sustento legal válido a fin de dar trámite a estas regulaciones, al grado de que en forma irregular se creó con fundamento a las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 13 de diciembre de 1996, un Comité denominado COAAPPA, que tenía la función hasta el año 2004, de sancionar favorablemente o no los citados programas, los cuales en todo caso carecerían de validez legal pues no existe fundamento legal para la constitución y operación del citado Comité.

4.3. Inspección y vigilancia federal en materia de riesgo

En el procedimiento de inspección y vigilancia a nivel federal y relacionado con la materia de riesgo, deben observarse y cumplirse determinadas particularidades y formalidades previstas en cuatro ordenamientos legales distintos y a saber, el Acuerdo de Cooperación Ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), entre los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pudiendo cada una de las leyes ya señaladas, catalogarse y según el enfoque que se llegue a utilizar, como la ley especial.

4.3.1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América (1993)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de

los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, como convención internacional aprobada por el Senado de la República, adquiere una especial relevancia, pues se ubica en un nivel similar o uno inmediatamente inferior a la misma Constitución general de la república y superior a cualquier otra legislación nacional, tiene como finalidad establecer exigencias similares entre los países signatarios por cuanto a la instrumentación y aplicación efectiva de la política ambiental en cada uno de los Estados firmantes.

Para ello se dispuso en el artículo 5, las distintas medidas gubernamentales que se habrían de emplear a fin de lograr altos niveles de protección y la aplicación y cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales, debiendo realizar entre otras acciones, nombrar y capacitar inspectores, vigilar el cumplimiento mediante visitas de inspección, requerir registros e informes, utilizar licencias, permisos y autorizaciones, iniciar procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos, practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas, y

expedir resoluciones administrativas en las que se sancione o repare la violación.

En el artículo 6 se hace referencia al acceso de los particulares con interés jurídico a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales, el garantizar la investigación a presuntas violaciones a las leyes, demandar por daños a otra persona, solicitar sanciones, medidas de reparación y medidas cautelares.

En el artículo 7 se hace mención de las garantías procesales que cada una de las Partes firmantes debe asegurar en los procedimientos que habrán de tramitar, esencialmente que cumplan con el debido proceso legal, sean públicos, otorguen derechos a sustentar o defender posiciones y presentar pruebas, no sean complicados, ni impliquen costos, plazos irrazonables o demoras injustificadas, que las resoluciones definitivas se formulen por escrito y señalen los motivos en que se fundan, sean notificadas sin demora, puedan ser revisadas o modificadas y que los tribunales que tengan conocimiento de esos procedimientos sean imparciales.

4.3.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994)

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, es de aplicación supletoria a la mayoría de los procedimientos que las diversas dependencias de la administración pública federal llevan a cabo, según queda precisado en su artículo 1.

En el procedimiento a seguir por cuanto hace a las acciones de inspección y vigilancia, deben observarse lo que disponen los artículos 62 al 69, en los que se determinan las formalidades a cumplir en la emisión de la orden de visita, el desahogo de la inspección denominada como verificación, el levantamiento del acta y la oportunidad que tiene el visitado para presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a que se concluyó la visita, una promoción aclaratoria y pruebas para ser consideradas como si se hubieran hecho y mostrado en el momento de la inspección.

Los artículos 72 y 56 previenen las etapas posteriores, consistiendo en realizar el llamamiento a procedimiento y ofrecimiento

de pruebas en un plazo de 15 días hábiles, inmediatamente después un período no inferior a cinco días ni superior a diez para formular alegatos por escrito, hecho lo anterior se cierra la instrucción.

Los artículos 74, 70, 73, 76, 77 y 78, señalan las etapas siguientes a observar, siendo la emisión de la resolución en un plazo dentro de los diez días siguientes la cual debe ser notificada, so pena de que pueda configurarse la caducidad del procedimiento, las sanciones que se llegan a imponer deben estar previstas en las leyes respectivas, debe estar fundada y motivada tomando en consideración los daños producidos, el carácter intencional o no de la infracción, la gravedad y la reincidencia.

En caso de inconformidad y según lo determinan los artículos 83 y 85, se puede optar por el Recurso de Revisión en sede administrativa, el cual debe presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación ante la autoridad que emitió el acto para ser resuelto por el superior jerárquico, o en su caso si procede, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

4.3.3. Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992)

Este ordenamiento corresponde ser la ley especial en todo lo relacionado con Normalización y la verificación del cumplimiento u observancia de Normas Oficiales Mexicanas y en consecuencia de observancia preferente, para ello nos puntualiza el artículo 73 que los procedimientos para la evaluación de la conformidad, se publicarán para consulta pública en el Diario Oficial de la Federación antes de su publicación definitiva, salvo que estos se encuentren contenidos en la norma oficial mexicana correspondiente, lo que debe tomarse en consideración al emitir el acto de molestia previsto en los artículos 88 y 91.

Los artículos 92 al 99 detallan el procedimiento a seguir en el desahogo de una visita de inspección; mientras que los artículos 112, 112-A, 114, 115 y 116, determinan las formalidades a cubrir para la imposición de las sanciones en la Resolución Administrativa que se emita, por cuanto se refiere al procedimiento administrativo a desahogar después de la visita de inspección y hasta el momento de dictar la Resolución Administrativa que corresponda, se remite a lo dis-

puesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En caso de inconformidad y según lo señala el artículo 121, se puede interponer el Recurso de Revisión en sede administrativa, en los términos que establece la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.3.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)

De sobra tenemos entendido que el acto de autoridad que da inicio u origina el procedimiento administrativo, según lo disponen para tales efectos los artículos 161 y 162 relacionados con el 189, es el denominado acto de molestia también conocido como orden de visita, de inspección o verificación, el cual llega a ser emitido por la autoridad competente bajo dos consideraciones, ya por el ejercicio de sus facultades discrecionales o para dar atención y curso a una Denuncia Popular.

Los artículos 163, 164, 165 y 166, hacen alusión a las distintas y múltiples formalidades y requisitos a cumplir en el desahogo de la etapa de la inspección o verificación en sí y a saber: iniciando con la notificación

del acto de inspección y continuando con la identificación del personal de inspección y del visitado, la designación de testigos, el acceso al lugar a visitar o en su caso solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la inspección, la revisión de documentos, instalaciones, equipos y materiales, el levantamiento del acta en la que incluso en ocasiones dejan asentado la aplicación de alguna medida de seguridad, la formulación de observaciones y ofrecimiento de pruebas, firma y entrega de copia del acta al visitado.

Es preciso subrayar, que conforme a lo que dispone este ordenamiento y en correspondencia a lo también estipulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el inspeccionado en caso de que no desee hacer aclaración alguna en el momento de la visita o no disponga de la documentación necesaria, podrá en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita, presentar ante la autoridad respectiva la documentación que considere conveniente y esta deberá ser admitida y considerada como si se hubiera mostrado en el momento mismo del desahogo de la inspección.

En el artículo 167, se hace mención a las etapas subsiguientes que la autoridad administrativa debe desahogar y en plazos

fatales predeterminados, con los que desahoga el procedimiento ya iniciado, puesto que recibe el acta levantada y procede a su evaluación con la finalidad de establecer sanciones, esto es de suponer que lo hace en forma colegiada al intervenir para ello varias unidades administrativas, pues requiere al particular para que cumpla con medidas correctivas –técnicas– o de urgente aplicación en un tiempo que en ese momento determina y presume incumplimiento a la legislación; llama al administrado a procedimiento, concediéndole un término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación para que exponga lo que considere conveniente y ofrezca las pruebas que crea procedentes; una vez que admite y desahoga la promoción y pruebas presentadas o en caso de que transcurrido el plazo señalado no se hubiera atendido el llamamiento, debe poner a disposición del interesado y en forma inmediata las actuaciones con el objeto de que formule sus alegatos dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación.

Es muy común que el acuerdo con que se abre la etapa de alegatos, el oficio con que se llama a procedimiento e incluso la misma resolución administrativa o cualquier otro acto que se dicte en el desahogo del procedimiento, sean emitidos por la autoridad

respectiva en plazos completamente aleatorios y que considera adecuados, ocasionando con esta demora que la substanciación del proceso se prolongue indefinidamente en perjuicio del particular interesado, por ello adquiere especial importancia la Tesis XXX.1o.3 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, de mayo de 2010, página 1921, pues en ella se establece claramente que el período para formular alegatos debe abrirse de manera inmediata después de haber concluido el desahogo de pruebas y no hasta que la autoridad lo desee.

“ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LA ETAPA RELATIVA DEBE ABRIRSE INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE CONCLUIDO EL DESAHOGO DE PRUEBAS.-

La interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en relación con los numerales 39 y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la legislación inicialmente citada, pone de manifiesto que el inicio de la etapa de alegatos en el procedimiento de verificación

previsto en la primera de las indicadas leyes, se encuentra delimitado a un acontecimiento cierto y concreto, que es el desahogo de pruebas, por lo que aquella debe abrirse inmediatamente después de que este concluya, pues estimarlo de otra manera desmerecería la rapidez y sencillez de este tipo de visitas y dejaría al arbitrio de la autoridad el momento a partir del cual el visitado debe formular alegatos, así como la consiguiente culminación del procedimiento sancionador, lo que generaría incertidumbre e inseguridad jurídica en el gobernado, toda vez que mientras no inicie la referida etapa, a pesar de que ya se hubieran desahogado las pruebas, no correrá el término para el dictado de la resolución respectiva y su notificación y, desde luego, tampoco iniciará el cómputo de los treinta días para que expire el plazo a fin de que opere la caducidad del procedimiento administrativo.”

En los artículos 167 Bis al 167 Bis 4, se hace alusión a unos diversos y particulares mecanismos que para la práctica de las notificaciones en la materia ambiental serán empleados, vale la pena llamar la atención respecto a que esta serie de dispositivos

fueron adicionados conforme a la octava reforma experimentada por esta ley y que la Maestra Rosana Castellón Pérez (CASTILLÓN, 2011, p. 23), menciona en su tesis de maestría titulada “Análisis de las Normas Ambientales Estatales en el Estado de Jalisco”, en los siguientes términos:

“Reforma No. 08.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 07 de diciembre del 2005. Iniciativa: Decreto por el que se adicionan los artículos 167 BIS, 167 BIS 1, 167 BIS 2, 167 BIS 3 y 167 BIS 4. Presentada por: Dip. Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán (PVEM). Contenido: Pretende incorporar una regulación en materia de notificaciones, ya que es necesario aplicar de manera supletoria otros ordenamientos normativos que no recogen las necesidades específicas de una materia tan compleja como lo es la ambiental.”

En estos dispositivos como puede apreciarse, se obliga al particular que asuma cargas procedimentales que originalmente no le corresponden, cuando estas en esencia solo pueden ser impuestas a la autoridad administrativa al haber sido quien de oficio, no a petición de parte y por algún “interés”, inició el procedimiento administrativo en

trámite, en estas condiciones la obligación de substanciar, dar impulso, notificar todas las actuaciones, agotar o concluir el procedimiento en el momento indicado y conforme lo dispone el marco legal vigente se encuentra a cargo de la autoridad por resultar ser de su “interés”, con mayor razón cuando en las condiciones imperantes representa ya ser una actividad medular del Estado y bajo la responsabilidad de la dependencia competente, catalogándose en consecuencia como de “interés público”, entendiéndose por ello, que el Estado debe tramitar, hacer del conocimiento en forma personal las diligencias y resolver en los plazos establecidos, los asuntos en que los gobernados tengan injerencia, a fin de otorgar seguridad jurídica.

Cabe señalar que esta reforma fue promovida por el partido verde, siguiendo los tradicionales mecanismos de la corriente estridentista, a fin de imponer con ella al particular cargas procedimentales que por el mecanismo del “rotulón” y “estrados” le obligan a estar constantemente “muy al pendiente” de la actuación –por demás aleatoria– de la autoridad administrativa respecto a la emisión de los proveídos que llegaran a recaer en el expediente que lleva en su contra, sistema que solo sería justificable como acontece en los órganos jurisdiccionales, si

el proceso en trámite hubiera sido promovido a solicitud de parte y en consecuencia fuera directamente el más comprometido de que ese procedimiento administrativo, se desahogara y concluyera, pronunciándose sobre una solicitud o pretensión que hubiera formulado, como se logra apreciar, bajo la práctica de este esquema procesal solo se hace más amplio el benéfico campo de confort que se instrumenta a favor de la dependencia respectiva.

En el artículo 168 que guarda una relación inmediata y directa con lo estipulado en el 169 al 173, se dispone que una vez recibidos los alegatos o transcurrido el plazo para haberlos presentado, la autoridad debe proceder a dictar dentro de los veinte días – hábiles, se supone– siguientes, la resolución que corresponda so pena de declarar su ilegalidad o la caducidad del procedimiento, al haberse emitido fuera del plazo estipulado en la ley, la cual debe ser notificada al interesado; señalando o adicionando las medidas a llevar a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado para cumplirlas y las sanciones a que se hubiese hecho acreedor; consistiendo en multa, clausura temporal o definitiva, parcial o total, arresto administrativo, decomiso y suspensión o revocación de autorizaciones,

concesiones, licencias o permisos; para la imposición de las sanciones y a fin de cumplir con la obligación de particularizar la norma al caso concreto, debe tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor, la reincidencia si la hubiere, el carácter intencional o negligente de la acción u omisión realizada y el beneficio directamente obtenido.

Este argumento se robustece con lo decidido en: Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Enero de 2003. Tesis: I. 1o. A.80 A Página: 1827.

“PRESCRIPCIÓN, LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA, PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TIENE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de actos de inspección y vigilancia regulados por esa ley tiene aplicación supletoria la Ley Federal de Procedi-

miento Administrativo. Por tanto, a pesar de que la institución jurídica de la prescripción no se encuentra prevista en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe aplicarse supletoriamente la figura jurídica prevista en la mencionada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, porque no está en contradicción con el conjunto de normas que integran el primer ordenamiento, sino que es congruente con ellas; además, su aplicación resulta indispensable para dar seguridad jurídica a los particulares frente a los actos de autoridad pues, de lo contrario, las autoridades estarían en aptitud de actuar en cualquier momento, sin encontrar límite temporal para ello.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 3521/2001. Pedregal T.S.E., S.A. de C.V. 21 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.”

En los artículos del 176 al 181, se hace mención al medio de control vertical en sede administrativa del que dispone el particular –de manera optativa según lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo–, para que la Resolución dictada como acto definitivo y que concluye el procedimiento, pueda ser revisado por el superior jerárquico de la autoridad que la emitió, con el objeto de que aborde el análisis de los argumentos que exponen los actos considerados como violatorios, a fin de que si los llega a considerar procedentes, los declare nulos y retomando el curso legal –de ahí su denominación de Recurso– emita una nueva Resolución en la que deje subsanadas las transgresiones.

No obstante la naturaleza, el claro objeto de este medio de defensa y el conciso mecanismo que debe seguirse para su atención y resolución, si el particular opta por agotarlo a fin de que se deje sin efectos el procedimiento seguido en su contra en materia de actividades altamente riesgosas y la resolución en la que se impusieron diversos tipos de sanciones, su pretensión es muy probable que no prospere y sea confirmado

dicho acto, en virtud de que tal y como se comprueba con lo contenido en los oficios números DGGIMAR. 710/003104 de fecha 20 de julio del 2004 a fojas 02 y 112.-00000448 de fecha 01 de febrero del 2011 a fojas 05, la dependencia a través de distintas unidades administrativas ha impuesto el criterio de que los listados de actividades altamente riesgosas no pueden considerarse como disposiciones de naturaleza análoga a las normas, pues la finalidad de estas, es señalar las características y/o especificaciones, criterios, reglas, instrucciones, requisitos, lineamientos o procedimientos que de manera obligatoria deben reunir los productos, procesos, servicios, instrumentos, métodos, envases y embalajes, entre otros.

Mientras los Listados, además de ser Acuerdos Administrativos, solo tienen como finalidad dar a conocer las sustancias que por sus características y su volumen de manejo hacen de la actividad en la que se generan o se manejan una actividad altamente riesgosa pero no imponen ninguna obligación al gobernado; no considerándose entonces como disposiciones análogas, aun habiendo sido expedidas por las dependencias de la administración pública federal con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal

sobre Metrología y Normalización, por lo que al no ubicarse en el supuesto del artículo Tercero Transitorio de dicha ley, continúan vigentes hasta en tanto se expida el reglamento correspondiente u otra disposición jurídica los abroge.

En el artículo 182, se hace alusión a las diversas diligencias que la dependencia habrá de realizar, cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones llegue a tener conocimiento de actos u omisiones que puedan constituir delitos ambientales, formulando ante el Ministerio Público Federal la denuncia que corresponda –denominada comúnmente como denuncia de hechos–, también proporcionará los dictámenes técnicos y periciales que le sean solicitados con motivo de las denuncias presentadas, y coadyuvará en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales; conviene en este punto reflexionar si este mecanismo pudiera o no, llegar a ser utilizado como simple instrumento de presión a fin de que fueran cumplidas determinadas condiciones técnico-administrativas impuestas volublemente por la autoridad, aun y cuando, como sucede en este caso, no exista normativa vigente.

4.4. Medios de defensa ante órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales

4.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)

Este Tribunal anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal de lo contencioso-administrativo que tiene como objeto dirimir las controversias que se suscitan principalmente entre los particulares y las autoridades, siendo procedente contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la resolución recaída a un recurso administrativo y contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos – como vendría a ser el caso de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas–, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (2005), que es el ordenamiento que regula este proceso.

En lo que nos interesa dentro de este estudio de investigación, conviene acotar que una vez dictada la Resolución Administrativa por la dependencia competente, el particular afectado se enfrenta al escenario de impugnar dicho acto ya a través del Recurso de Revisión previsto en las diversas leyes ya indicadas o agotar directamente el juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, en el que se observan a grandes rasgos las siguientes particularidades:

El juicio de nulidad se debe promover presentando la demanda dentro del plazo de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se impugna y en la que se aplicó –para justificarla– el Acuerdo que contiene el Listado de Actividades Altamente Riesgosas, debiendo cubrir los requisitos y acompañando las documentales pertinentes, según queda establecido en los artículos 13, 14 y 15.

No obstante llegar a cubrir los requisitos definidos en la ley, el interesado debe además, hacer frente al particular criterio que ese Tribunal sustenta por cuanto a la admisión o no de la demanda formulada en contra del Listado, pues lo llega a considerar

improcedente aduciendo que para constituir acto contra el cual procede el juicio contencioso administrativo, es requisito *sine qua non*, que se trate de actos con efecto "autoaplicativo o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación" y que contenga normas de carácter general, lo que no se cumple, pues aun cuando en el acto impugnado se llega a hacer alusión de este, no por ello se considera que se está ante un primer acto de aplicación como tampoco contiene normas de carácter general, lo anterior se logra corroborar con lo enunciado en el Acuerdo de fecha 02 de abril del 2007 dictado por la Primera Sala Regional de Occidente dentro del juicio de nulidad identificado bajo número de expediente 1267/07-07-01-3.

Para justificar ese argumento, se adujo de manera incompleta que dichos Listados solo tienen por objeto agrupar las actividades que por su propio origen y conjunto de acciones se van considerando por la autoridad como altamente riesgosas, procediendo a su clasificación, listado y aplicación, constituyendo el "sustento para determinar las normas técnicas de seguridad y operación" según se desprende del texto publicado, de lo que deduce que no son normas de carácter general que por su publicación tengan efecto autoaplicativo.

Como se observa, en la estructuración de ese razonamiento se subestimó tomar con la adecuada atención lo que en el Capítulo de Considerando de dicho ordenamiento se dejó completa y efectivamente estipulado, pues ahí se estableció que "... constituirá el sustento para determinar las normas técnicas de seguridad y operación, así como para la elaboración de los programas para la prevención de accidentes previsto en el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,...", estableciendo por tanto de manera cierta, inmediata y directa una serie de obligaciones a cargo del particular que surtiera los supuestos ahí definidos, además, empleando el mecanismo de la teoría de sistemas, esa determinación debió relacionarla con el contenido del artículo citado, que en lo fundamental reitera las obligaciones, ya que dispone antes y después de su reforma, la obligación para quienes llegan a realizar actividades altamente riesgosas, de incorporar equipos e instalaciones que correspondan, formular y presentar a la Secretaría un estudio de riesgo ambiental y someter a la aprobación de varias dependencias, los programas para la prevención de accidentes.

Ante tan peculiar acomodo, el interesado se encuentra en la posibilidad de plantear

el recurso de reclamación en contra de esta determinación a fin de que sea revocada y en su lugar se emita otro acuerdo en el que se admita a juicio la demanda de nulidad planteada contra el citado acuerdo, en caso de ser confirmado, se tendrá la posibilidad una vez dictada la resolución y aun cuando sea favorable, de recurrir al amparo directo, pues sería enderezado en contra de la determinación que dejó fuera del juicio al Listado.

Las demás etapas del medio de defensa se irán desahogando de la manera tradicional, un plazo de cuarenta y cinco días para que las autoridades contesten la demanda y de veinte días a la ampliación en su caso, según lo señala el artículo 19; cuando en dicha promoción se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el particular, lo mismo que actuaciones, constancias y pruebas documentales, con fundamento a lo que dispone el artículo 17, podrá dentro de los veinte días hábiles siguientes a la notificación ampliar la demanda; diez días después de haber concluido la sustanciación del juicio, se notifica por lista para que dentro de los cinco días siguientes se formulen los alegatos por escrito, los presentados en tiempo serán considerados al dictar sentencia, una vez vencido el plazo con alegatos o sin ellos se emite un acuerdo con el que se declara

cerrada la instrucción, para que dentro de los sesenta días siguientes se dicte sentencia, la que se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos, según se establece en los artículos 47 y 49.

Las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal, pueden ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que presente ante la responsable dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, el particular podrá en su caso promover amparo directo en contra de la resolución o sentencia, según lo previenen los artículos 63 y 64.

4.4.2. Tribunales Colegiados de Circuito (TCC)

El Recurso de Amparo Directo regulado por la Ley de Amparo (1936) procede contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, siendo competencia del Tribunal Colegiado de Circuito, solo puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley o acto que se reclame –en este caso el

desechamiento de la demanda planteada en contra del Listado de Actividades Altamente Riesgosas, suponiendo que la sentencia definitiva fue favorable—, el término para la interposición de la demanda de amparo es de quince días contados desde el día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la sentencia dictada y deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que la emitió, cumpliendo con los requisitos claramente estipulados en la ley, si el Tribunal Colegiado no encuentra motivos de improcedencia admite la demanda y manda notificar a las partes el acuerdo respectivo para que formulen sus argumentos, para posteriormente se proceda a dictar sentencia, según lo señalan los artículos 1, 4, 21, 158, 163, 166, 179 y 184 de la Ley de Amparo.

4.4.3. Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Agotadas las instancias nacionales e independientemente del resultado obtenido, el particular podrá acudir en Petición, ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), si considera que una Parte signataria del Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte

(1993) paralelo al TLC, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Admitida la petición, el Secretariado resuelve solicitar respuesta a la Parte respectiva, quien en un plazo de treinta días y por excepción en sesenta días, remitirá notificación de respuesta en la que hará mención de las particularidades del asunto.

Considerando los términos de la respuesta dada, se elaborará un expediente de hechos, el cual concluye en un expediente final de hechos que se presenta al Consejo, este mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros pone a disposición pública el expediente final, conforme a lo dispuesto en sus artículos 14 y 15 Sección B.

Este proceso puede dar como consecuencia posterior, la instauración de Consultas por la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de una de las Partes, que lleva a la integración de un panel arbitral, intervención de expertos, elaboración de informes preliminar y final, la revisión del cumplimiento y determinación de un plan de acción que lleve a la Parte cuestionada

a aplicar de manera efectiva la legislación ambiental, el trámite se encuentra previsto en los artículos 22 al 36.

4.5. Cultura de la legalidad y políticas públicas en el Estado Democrático de Derecho

En nuestro país de unos años a la fecha y para ponerse a tono con la tendencia internacional, se ha dado gran publicidad a la nueva postura del sector gubernamental bautizada como “cultura de la legalidad”, integrando en ella a diversas prácticas a fin de que opere un Estado Democrático de Derecho, encontrando como ejes fundamentales de esa nueva política pública la transparencia, la supervisión y la rendición de cuentas.

En el contexto de todo ese marco temático y según hemos venido apreciando a lo largo de esta investigación, las buenas intenciones aludidas no han sido plenamente puestas en práctica en el ámbito nacional y en consecuencia no llegan a pasar de ese nivel, pues:

Las autoridades administrativas para el diligente cumplimiento de algunas obligaciones que le han sido atribuidas por

diversos cuerpos normativos, han llegado al grado de emplear ordenamientos que no se encuentran en vigor, implementan procedimientos no previstos en la ley, utilizan mecanismos a fin de hacer cumplir sus determinaciones aun cuando a la fecha no exista sustento técnico-legal, no cumplen con las obligaciones que le impone la ley y sin embargo llevan procedimientos en contra de particulares y niegan o complican el acceso de los particulares a determinado tipo de información, aduciendo la inexistencia de ella, y todo eso lo llevan a cabo sin ser sujetos a un estricto y efectivo esquema de rendición de cuentas y en su caso de un proceso sancionador.

Esto se ha venido facilitando, en virtud de que algunos tribunales aun cuando resuelven controversias en favor de los particulares, eluden entrar al estudio de fondo de los actos ilegales originarios, tales como el llegar a abordar el análisis del origen, las consecuencias legales de las reformas realizadas a diversos cuerpos normativos y el llegar a declarar en consecuencia la ilegalidad de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas que llegan a representar ser el sustento técnico-normativo del estudio de riesgo y del programa para la prevención de accidentes, aún más, en otros casos

llegan incluso a considerar la presentación de estos trámites como una aceptación de que el promovente se ubica dentro de los supuestos normativos, eludiendo tomar en cuenta que en muchas ocasiones, estos son realizados de “manera cautelar” a fin de evitar más procedimientos administrativos en su contra y el tener forzosamente que estarlos impugnando; esta forma de actuar de ninguna manera beneficia a la intención de la transparencia y rendición de cuentas.

A fin de robustecer el argumento esencial de este trabajo, consistente en demostrar la inconstitucionalidad de los Listados de Actividades Altamente Riesgosas, adquiere especial interés y relevancia el punto de acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Honorable Cámara de Senadores, dado en el Salón de Plenos desde el día 24 de febrero del 2009, por medio del cual exhortó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a publicar a la brevedad el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y se actualicen los listados de Actividades Altamente Riesgosas, el cual textualmente señala lo siguiente:

Miércoles, 11 de Marzo de 2009 Segundo Periodo Ordinario No. Gaceta: 347.

Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, con punto de acuerdo por el que, el Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a publicar el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y a actualizar y publicar su listado; así como a los gobiernos municipales para que incorporen en sus planes de desarrollo urbano las disposiciones que en materia de riesgo se establece con el objeto de proteger la salud e integridad de la población, este documento puede ser consultado en la siguiente dirección <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12619&lg=60>. Fecha de consulta 31 de enero 2011.

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- El Senado de la República hace un respetuoso exhorto a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; artículo 5 fracción XXV del

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, del artículo 5 fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se publique a la brevedad el Reglamento de Actividades Altamente Riesgosas y se actualicen los listados de Actividades Altamente Riesgosas.

Siendo pertinente aclarar que el artículo 146 reformado de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que la Secretaría,

esto es la SEMARNAT, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, y conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, modificándose así la intervención a favor de varias Secretarías para el fin de emitir opinión entre las que se encuentra la Secretaría de Gobernación, por lo que dicho exhorto debió dirigirse a todas las Secretarías involucradas.