

# LA CONMUTACIÓN DE MULTAS EN MATERIA AMBIENTAL

Ernesto LEÓN SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Naturaleza jurídica y marco normativo de la conmutación de multas en materia ambiental*. III. *Diversos ordenamientos que prevén la conmutación de la multa*. IV. *¿La conmutación de la multa es un recurso administrativo?* V. *¿La conmutación de la multa se encuentra debidamente regulada?* VI. *La facultad de la autoridad para resolver la conmutación de la multa es discrecional*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente análisis tiene como objeto invitar al lector a conocer una figura que pretende beneficiar al ambiente, y que por su deficiente regulación no ha sido explotada lo suficiente, tanto por la autoridad ambiental federal como por los gobernados; nos referimos pues a la conmutación de la multa, misma que resulta procedente, según la legislación ambiental, siempre y cuando el promovente actualice dos supuestos básicos. A lo largo del presente documento intentaremos abarcar desde la más amplia perspectiva, la conmutación de la multa, para poder saber si la figura en cuestión resulta benéfica para el ambiente, conociendo su naturaleza, marco normativo, problemática en su sustanciación y, por supuesto, saber si se encuentra debidamente regulada, haciendo un análisis de las diversas leyes o reglamentos que la contemplan, además de saber quién es la autoridad facultada para conocerla y por qué es considerada ésta como una facultad discrecional.

Se hace este análisis, debido a que es una figura a la que no se le ha dado la importancia que tiene en su contenido, y que se puede considerar como la alternativa de mayor uso en el futuro; en virtud de que la legislación ambiental, que por naturaleza es preventiva, tiende en nuestro país a

ser correctiva por desconocimiento y por falta de cultura de protección ambiental en nuestra sociedad, razón por la cual, si la autoridad ambiental federal, entendiéndose por ésta a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, le da la difusión requerida, puede lograr grandes avances en protección, preservación y restauración del ambiente, invirtiéndose las multas impuestas en los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia en acciones que tengan los fines señalados.

En suma, en el presente trabajo se plantea la conmutación de la multa como una alternativa que tiene como único objetivo el beneficio al ambiente, señalándose cómo se encuentra en la actualidad la aplicación de dicha opción por parte de las dos partes que en ella intervienen: la administración pública federal y los particulares, y cuáles pueden ser las alternativas que se tienen para poder lograr conservar nuestro entorno con las herramientas con las que se cuenta, aun y cuando ya se hayan causado afectaciones al mismo.

## II. NATURALEZA JURÍDICA Y MARCO NORMATIVO DE LA CONMUTACIÓN DE MULTAS EN MATERIA AMBIENTAL

El derecho ambiental es el conjunto de normas que tienen por objeto proteger al medio ambiente y los recursos naturales, siempre previniendo su destrucción. Ahora bien, es importante señalar que, tal y como lo señala el maestro Raúl Brañes, el espacio que ocupa el derecho ambiental es amplio, lo cual se encuentra relacionado con la complejidad del tema del que se ocupa, es decir, de la llamada problemática ambiental, derivada de la relación existente entre la sociedad y la naturaleza.<sup>1</sup>

Esto es, para poder entender la aplicación del derecho ambiental es importante atender a los elementos que inciden directamente sobre esa relación desde las dos perspectivas: 1) desde el punto de vista de la sociedad tenemos que delimitar quiénes realizan las acciones que afectan a la naturaleza; por qué las realizan; a quiénes afectan y la forma en que dichas acciones afectan. Ahora bien, desde el punto de vista de la naturaleza, los elementos a tomar en cuenta son: cómo afectan a la naturaleza las acciones humanas; a cuáles elementos afectan dichas acciones y en qué forma se reorganiza la naturaleza de acuerdo con su lógica interna.

<sup>1</sup> Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 30 y 31.

Lo que significa que para poder entender el derecho ambiental es necesario tener claro cuál es el campo en el que nos tenemos que desenvolver, y en el caso concreto lo es la problemática ambiental.

A través de la historia y en la etapa actual de su desarrollo, el derecho ambiental presenta una naturaleza eminentemente administrativa, aunque no se puede dejar del lado el aspecto penal y “civil” que se ha tratado de darle en los últimos años. En México, la legislación ambiental se ha desarrollado demasiado lento; muestra de ello es que a la fecha solamente se ha tratado de impulsar a través de instancias administrativas, y el vivo ejemplo de esta tendencia es la ley marco en esta materia: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Y al señalar esta Ley General no se está tratando de decir que es la única, sino el enfoque se le ha dado en relación con el derecho administrativo.

En el mismo sentido, es importante mencionar que aunado al hecho señalado en el párrafo anterior, la normatividad ambiental también tiene una tendencia preventiva, ya que, no obstante señalar sanciones a quienes la infrinjan, el espíritu de dicho ordenamiento es enfocado a la prevención del deterioro ambiental.

Es decir, no obstante ser preventivo el espíritu de dicho conjunto de normas, también tiene un aspecto correctivo, ya que en muchos casos, por desconocimiento o de manera deliberada, el hombre continúa realizando acciones en detrimento del ambiente, mismas que tienen que ser sancionadas.

En el ámbito nacional, durante los últimos años el gobierno federal se ha preocupado por proteger al ambiente, para lo cual se han elaborado ordenamientos en los que se intenta regular debidamente cada una de las materias que en determinado momento pudieran dañarlo, tanto a nivel federal como a nivel local; y como principal indicador de dicha preocupación es el hecho de haber elevado a rango constitucional el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, previsto en el artículo 4o. de nuestra carta magna.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la legislación ambiental federal corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia<sup>2</sup> contenido en la Ley General del Equilibrio Eco-

<sup>2</sup> Raúl Brañes, en su obra *Manual de derecho ambiental mexicano*, señala que las reglas de las visitas de inspección previstas en la LGEEPA son similares a las estableci-

lógico y la Protección al Ambiente y otros ordenamientos especiales. Derivado de ese procedimiento, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá imponer las sanciones correspondientes en caso de que se detecten infracciones a los diversos ordenamientos. Ahora bien, como consecuencia de dichas sanciones administrativas, los gobernados encuentran en la legislación ambiental diversas figuras, por medio de las cuales se puede impugnar, en los casos en que se encuentren inconformes con las sanciones que imponga la autoridad a través del recurso de revisión (artículo 176 de la LGEEPA), o bien solicitar la reconsideración (artículo 169 de la LGEEPA) o la conmutación de la multa (artículo 173 de la LGEEPA), cuando asuma la responsabilidad en que incurrió, es decir, al solicitar cualesquiera de las últimas dos opciones, se entiende que convalida o acepta la infracción cometida.

Es en este punto en donde encontramos la figura que nos ocupa en el presente trabajo, *la conmutación de la multa*, la cual, según la normatividad ambiental vigente, podrá otorgarse bajo supuestos específicos previstos en los diversos ordenamientos ambientales, según sea el caso. Sin embargo, antes de entrar al análisis de los supuestos de procedencia es menester entender primero el espíritu de dicha figura.

La conmutación, de conformidad con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, significa cambiar, trocar, permutar una cosa por otra, y proviene del vocablo latín *commutatio*, *-ōnis* que significa acción y efecto de conmutar. En materia jurídica, únicamente encontramos que se refiere al indulto parcial que altera la naturaleza del castigo en favor del reo; y tratándose de penas o castigos impuestos, sustituirlos por otros menos graves. Como puede observarse, la tendencia de la figura es netamente penal.

De la definición que se desprende del *Diccionario para Juristas* de Juan Palomar de Miguel,<sup>3</sup> la conmutación en materia jurídica ha sido utilizada con mayor frecuencia en asuntos penales; sin embargo, en materia ambiental la conmutación debe entenderse de diferente manera, ya que el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que la autoridad podrá darle la opción a quien incurra en infracciones a la legislación ambiental de pagar la multa, o bien

das en los diferentes ordenamientos jurídicos federales, fundamentados en el artículo 16 constitucional. Brañes, Raúl, *ibidem*, p. 254.

<sup>3</sup> Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Porrúa, 2000.

de realizar acciones o inversiones “equivalentes” en cuestiones que beneficien al ambiente; por lo tanto, no se puede entender como un indulto parcial a quien incurra en infracciones a la normatividad, ya que en este caso la inversión tendrá que realizarse, es decir, la erogación tendrá que hacerla el infractor, y es ahí en donde realmente encuentra su fuerza dicha figura, pues el dinero, en lugar de destinarse a la Tesorería de la Federación por concepto de multa impuesta por una autoridad administrativa, se destinará en algún proyecto con el cual se proteja, preserve o conserve el ambiente y los recursos naturales.

La figura de la conmutación aparece en la legislación ambiental mexicana en 1996, con las reformas realizadas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con objeto de privilegiar al medio ambiente sobre cualquier otra cuestión. Es decir, no es sino hasta ese año cuando se incluye el beneficio de la conmutación en nuestra legislación ambiental, otorgando a los infractores a la normatividad ambiental una opción de invertir el monto de la multa en acciones o equipos con que se evite la contaminación o en la preservación del ambiente y los recursos naturales.

La conmutación de multa, en sí, consiste en incentivar a los gobernados que hubiesen incurrido en alguna infracción a la legislación ambiental, a realizar acciones tendientes a mejorar el medio ambiente y los recursos naturales, pues como se señaló en la primera parte del presente trabajo, el derecho ambiental nace por la necesidad de proteger y evitar la destrucción del ambiente; y qué mejor ejemplo de ello, que privilegiar acciones en pro de éste, y que destinar multas que no tienen beneficio sobre el mismo.

Esto es, la conmutación en materia ambiental consiste en realizar inversiones equivalentes al monto de la multa en la adquisición e instalación de equipo o en la realización de acciones con las cuales se cubra el monto de dicha sanción pecuniaria. Es importante aclarar que no se trata de una condonación de multa, sino de un *cambio*, ya que en lugar de realizar el pago de la multa ante la autoridad recaudadora correspondiente, el infractor invertirá en pro del medio ambiente y los recursos naturales.

La figura de la conmutación, como lo mencionamos anteriormente, se encuentra regulada por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el último párrafo del artículo 173, mismo que otorga a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la facultad de otorgar por sí o a petición de parte, a quien infrinja la normatividad

ambiental la opción de pagar las multas impuestas como consecuencia de un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia o realizar las inversiones mencionadas.

Ahora bien, un aspecto importante que no hay que pasar por alto es el hecho de que el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece tres hipótesis indispensables para la procedencia de la solicitud de conmutación:

- a) Que se garanticen las infracciones del infractor;
- b) Que no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y
- c) Que la autoridad justifique plenamente su decisión.

Es menester que quien pretenda optar por la realización de inversiones en beneficio del ambiente, a cambio del pago de la multa, garantice las obligaciones que adquiere con la propuesta que presente, con objeto de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueda hacer efectiva la multa que se pretenda conmutar, en el caso en que se incumpla con las obligaciones a las que se obliguen en la conmutación solicitada.

Para cumplir con ese requisito, el infractor podrá elegir alguna de las señaladas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.<sup>4</sup>

El otro requisito de procedibilidad a cargo de los infractores que establece el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el referente a que no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de la citada Ley. Dicho requisito puede confundirse con la imposición de alguna de las medidas de seguridad previstas en dicho precepto; sin embargo, del análisis profundo que se realice a dicho aspecto se desprende que los supuestos a los que se refiere son que no exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de

<sup>4</sup> El artículo 141 del Código Fiscal de la Federación establece seis formas de garantizar el interés fiscal, los cuales son: a) Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; b) Prenda o hipoteca; c) Fianza otorgada por institución autorizada; d) Obligación solidaria asumida por tercero; e) Embargo en la vía administrativa; y f) Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito.

daño o deterioro grave a los recursos naturales y/o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas.

Con lo anterior, es necesario hacer hincapié en que el simple hecho de imponer una medida de seguridad no constituye un impedimento para poder otorgar la conmutación de la multa, ya que en muchas ocasiones no se actualizan tales supuestos.

El tercer punto al que se refiere el artículo 173 de la LGEEPA es el que se refiere a que la autoridad justifique plenamente su decisión, lo que significa que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente deberá fundar y motivar debidamente la resolución en la que se otorgue la conmutación, obligación que se desprende del artículo 3o., fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que consiste en establecer los artículos aplicables al caso concreto y exponer las razones que llevaron a la autoridad a tomar esa decisión.

Los tres requisitos mencionados son los establecidos expresamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; sin embargo, las leyes especiales y los reglamentos que prevén la figura contemplan, en ocasiones, otros requisitos para su procedibilidad, mismos que señalaremos a continuación.

De igual manera, es importante mencionar que en la práctica es necesario observar ciertos puntos que son indispensables para poder otorgar la conmutación de la multa, de conformidad con la facultad discrecional que tiene la autoridad.

### III. DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE PREVÉN LA CONMUTACIÓN DE LA MULTA

Los distintos ordenamientos que prevén la figura de la conmutación contemplan requisitos específicos dependiendo de la materia de que se trate, con el común denominador de obtener mayores beneficios a los establecidos en la legislación ambiental.

La Ley General de Vida Silvestre establece una característica peculiar como requisito para la procedencia de la conmutación de multa, ya que en su artículo 127 prevé expresamente que se podrá otorgar al infractor la conmutación de multa si éste además se obliga a reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión o a realizar una inversión equivalente en los términos establecidos en la LGEEPA.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable establece en su artículo 165, que la autoridad podrá otorgar al infractor la opción de pagar la multa o realizar trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no sea reincidente y no se trate de irregularidades que impliquen la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales. En esta materia —forestal— encontramos requisitos muy concretos sobre la figura de la conmutación que no se desprenden de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como lo es la reincidencia, que cabe señalar, en materia forestal, se entiende por reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un periodo de cinco años, a diferencia de la LGEEPA, en la que se establece un periodo de dos años, para considerar reincidente a un infractor. Asimismo, cabe mencionar que se establece claramente que no es la imposición de medidas de seguridad un impedimento para otorgar la conmutación, sino a la existencia de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud.

Por otra parte, es importante señalar que del artículo 173 de la LGEEPA no se desprende un término para interponer la conmutación de la multa ante la autoridad; sin embargo, el único ordenamiento legal que lo establece es el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que en su artículo 63 prevé que la solicitud de conmutación de multa deberá presentarse dentro de los quince días contados a partir de la notificación de la resolución en la que se impuso la multa que se pretenda conmutar; además, establece que la solicitud deberá presentarse ante la autoridad sancionadora, y que la misma será resuelta por el superior jerárquico.

Otro ordenamiento que establece la figura de la conmutación con alguna peculiaridad es el Reglamento de la LGEEPA en materia de auditoría ambiental, pues establece en el artículo 8o. que la opción de la conmutación de multa podrá otorgarse cuando los responsables de una empresa asuman en forma voluntaria la realización de una auditoría ambiental, así como el desarrollo de las medidas preventivas y correctivas que deriven de la misma; señalando como requisito de procedibilidad —a diferencia de los demás ordenamientos— que no se hubiera presen-

tado una denuncia popular, por medio de la cual se acredite que la operación de la empresa ha ocasionado daños a la salud pública.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que recientemente entró en vigor, prevé también la solicitud de conmutación en su artículo 111; no establece requisitos específicos para la procedencia de la conmutación; solamente que se podrá otorgar dicho beneficio sin perjuicio de la obligación de reparar el daño expresada en dicha Ley.

De los requisitos de procedibilidad previstos en los ordenamientos especiales señalados se logra observar que en cada materia se contemplan características propias de cada una de ellas, pero siempre vigilando que se actualicen las tres hipótesis jurídicas establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

#### IV. ¿LA CONMUTACIÓN DE LA MULTA ES UN RECURSO ADMINISTRATIVO?

La conmutación en materia ambiental es pues una opción en beneficio del ambiente, y no como se expresa en la exposición de motivos de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1996, una opción que pretende privilegiar las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente. Lo anterior se menciona, en virtud de que realmente lo que se busca con dicha opción no es más que provocar un efecto positivo en el medio ambiente y los recursos naturales.

De lo anterior se desprende la pregunta obligada: ¿es la conmutación de la multa un recurso administrativo? Para responder a esta pregunta tenemos que definir primeramente qué es un recurso administrativo, y a partir de dicho análisis desprender a ciencia cierta cuál es su naturaleza jurídica.

En México, como ya lo mencionamos anteriormente, la institución encargada de conocer la figura de la conmutación es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y que ésta se podrá solicitar una vez que haya sido impuesta una multa derivada de un procedimiento de inspección y vigilancia llevado a cabo por la autoridad correspondiente. Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, los recursos administrativos son los que se presentan por parte de quienes han sido afectados por una decisión administrativa, y tienen como finalidad eliminar un acto que fue realiza-

do presumiblemente contrario a derecho. En este caso, no nos encontramos ante un procedimiento en el cual la autoridad sea parte de un conflicto, sino que es la misma autoridad la que revisa su actuar, esto es, la autoridad es parte del “conflicto”, al haber emitido un acto administrativo unilateral imperativo que en cierto momento puede llegar a lesionar los intereses de los administrados. En otras palabras, el recurso administrativo es un medio de defensa mediante el cual los gobernados pretenden impugnar una decisión de la autoridad administrativa, cuando consideran que carece de legalidad, inconformándose ante la misma autoridad que emitió dicho acto y que llevará a cabo un autoexamen de su actuar. En materia ambiental, el recurso administrativo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el recurso de revisión, que se encuentra regulado con determinadas formalidades para su tramitación.

De acuerdo con Alberto C. Sánchez Pichardo, en su obra titulada *Los medios de impugnación en materia administrativa*, los recursos administrativos deben cubrir ciertos elementos, que él divide en esenciales y secundarios.

Los primeros son los que se señalan a continuación: a) que el recurso esté contemplado en una ley; b) que exista un acto administrativo previo que sirva de causa; c) que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo; d) que afecte un derecho del recurrente, y e) que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

En cuanto a los que se enuncian como secundarios, encontramos los siguientes: a) el plazo de interposición del recurso; b) formalidades que deberá reunir el escrito, y c) posible suspensión y requisitos de la misma.<sup>5</sup>

Una vez hecho este pequeño análisis de lo que son los recursos administrativos, trataremos de encuadrar la conmutación de la multa en los supuestos antes mencionados, o bien detectar las diferencias entre una y otra figura.

En primer lugar, hay que indicar que la conmutación de la multa, de conformidad a lo señalado en el inciso a), sí está prevista en la Ley; sin embargo, tal y como se establece en la legislación ambiental, no trata de controvertir un acto administrativo, como lo hace un recurso; es decir, al

<sup>5</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2001, pp. 120 y ss.

solicitar un infractor de la normatividad ambiental una conmutación por una inversión equivalente al monto de la multa impuesta, partimos del supuesto de que acepta o convalida que infringió alguna norma y que a través de dicha opción solamente intenta no pagar la multa y destinar dicha inversión en pro del medio ambiente; sin embargo, tiene que cumplir con ciertos requisitos.

Asimismo, encontramos que existe un acto administrativo que sirve como causa para poder presentar dicha solicitud, tal y como se establece en el inciso b) señalado anteriormente, pues es sólo con la existencia de una resolución sancionatoria emitida por parte de la autoridad correspondiente, en la que se haya impuesto una multa, como se podrá presentar la solicitud de conmutación por alguna inversión que tenga como finalidad el beneficio al ambiente. De igual manera, el requisito señalado como inciso c) lo encontramos en la solicitud de conmutación, pues en ésta también existe una autoridad administrativa que deba tramitarlo, siendo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quien tiene dicha facultad.

Por lo que se refiere al requisito consistente en que el acto administrativo afecte un derecho del recurrente, es de señalarse que es aquí en donde encontramos la diferencia esencial en cuanto al recurso administrativo y una solicitud de conmutación, pues si bien el acto administrativo del cual deriva la solicitud en estudio le causa una afectación al gobernado, lo cierto es que, como ya se señaló anteriormente, la conmutación no tiene como finalidad *recurrir* el acto con objeto de que una autoridad, en este caso el superior jerárquico, realice una revisión de la resolución administrativa y dicte otra que tenga como finalidad anular, modificar, confirmar o desechar el acto administrativo que le cause agravio, como lo es en el recurso de revisión previsto en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; es decir, que realice una revisión de la legalidad con que fue emitida dicha resolución, sino por el contrario, la legalidad no se pone en duda por parte de quien promueve y se da por entendido que convalida el acto en cuestión, pues el único efecto que tendrá la resolución que emita la autoridad correspondiente (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) es la de otorgar o negar la realización de algún proyecto de inversión en pro del medio ambiente.

Y por último, en cuanto al inciso e) de los elementos manejados como esenciales en un recurso administrativo, sí existe la obligación de la autoridad de dictar una resolución a la solicitud de conmutación, situación

que se encuentra relacionada con el principio de legalidad, pues aun y cuando no está prevista la forma de sustanciarlo en la legislación aplicable (salvo en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), la autoridad administrativa tiene la obligación, de conformidad con el artículo 16, fracción X de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de dar respuesta a todas las peticiones que presenten los gobernados a la autoridad; y más aun, no es solamente, pues, consecuencia del principio de legalidad la obligación que tiene la autoridad de dictar en resolución respecto de cuántas solicitudes se presenten ante la autoridad, sino que fundamentalmente deriva del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto establece que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo saber en breve término al peticionario.

Aunado a lo anterior y en atención a los elementos que corresponden al recurso administrativo y que son catalogados como secundarios por Alberto Sánchez Pichardo, únicamente hay que mencionar que son los requisitos establecidos en la ley para su procedencia, los cuales no son establecidos por el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni en los diversos ordenamientos que prevén la figura de la conmutación de multa, salvo en el artículo 63 del Reglamento de dicha Ley en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

De lo explicado anteriormente y haciendo un análisis exegético de cada uno de los elementos, incurriríamos en un craso error al considerar a la conmutación de la multa como un recurso administrativo, pues si bien la palabra “recurso” es muy amplia, y puede entenderse como opción entre las que una persona puede acudir para resolver de diversa manera algún problema, lo cierto es que en materia jurídica, el término “recurso” se refiere a un medio de defensa por medio del cual se puede obtener una resolución diferente sobre el mismo acto, a través de la impugnación de éste. Llegando a la conclusión de que la conmutación de la multa no es un recurso administrativo, pues no tiende a impugnar una resolución administrativa, sino que es una opción o alternativa que tienen los infractores de la legislación ambiental para que en lugar de pagar la multa invierta dicha cantidad en un proyecto que tenga como finalidad evitar la contaminación, o proteger, preservar o restaurar el ambiente.

## V. ¿LA CONMUTACIÓN DE LA MULTA SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE REGULADA?

Una vez determinado que la figura de la conmutación no es un medio de defensa en contra de un acto de la autoridad ambiental federal (PROFEPA), es de suma trascendencia para el presente trabajo establecer si está o no debidamente regulada por el legislador dicha figura ya que al ser una opción que tiene como finalidad privilegiar al medio ambiente y los recursos naturales, su sustanciación debe estar prevista de manera explícita en la legislación.

Sin embargo, de una lectura a las leyes o reglamentos en materia ambiental que prevén la figura de la conmutación (la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Auditoría Ambiental), se desprende lo siguiente:

### Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

#### Artículo 173...

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor, la opción para 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 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 la autoridad justifique plenamente su decisión.

### Ley General de Vida Silvestre

#### Artículo 127...

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción a que se refiere el párrafo final del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, si éste se obliga a reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión o a realizar una inversión equivalente en los términos que se establezcan, en cuyo caso se observará lo previsto en esa disposición.

## Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

### Artículo 165...

La Secretaría, fundamentando y motivando plenamente su decisión, podrá otorgar al infractor la opción de pagar la multa o realizar trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, éste no sea reincidente y no se trate de irregularidades que impliquen la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave de los ecosistemas forestales;

## Ley General para la Prevención y Gestión integral de los Residuos

Artículo 111. Sin perjuicio de la obligación de remediar el sitio a que se refiere esta Ley, la autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción a que se refieren el artículo 168 y el párrafo final del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

## Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental

Artículo 8o. Cuando el responsable de una empresa asuma en forma voluntaria la realización de una auditoría ambiental, así como el desarrollo de las medidas preventivas y correctivas que deriven de la misma en los términos del presente Reglamento, la Procuraduría podrá considerar esto como una inversión del interesado en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación ambiental o en acciones de protección, preservación o restauración del ambiente, siempre que no 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 no se hubiera presentado denuncia popular en los términos previstos en la Ley, por medio de la cual se acredite que la operación de la empresa ha ocasionado daños en la salud pública.

Asimismo, el artículo 63 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental establece en su parte conducente los requisitos de procedencia, como lo veremos a continuación:

Artículo 63. En los casos a los que se refiere el último párrafo del artículo 173 de la Ley, el infractor deberá presentar su solicitud para realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar con-

taminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, en un plazo de quince días contados a partir de la notificación de la resolución que impuso la multa que corresponda.

La solicitud deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelta por el superior jerárquico dentro de los veinte días siguientes.

Como se observa, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no regula debidamente la alternativa objeto del presente trabajo, ya que solamente se limita a señalar dos requisitos de procedencia a cargo de los infractores, y uno a cargo de la autoridad; sin embargo, no indica cuál es la forma de tramitación, es decir, ante quién se presenta, en qué término, quién resolverá tal solicitud o cuáles son los documentos necesarios para su sustanciación por lo menos; razón por la cual existe un gran desconocimiento e incertidumbre por parte de los particulares sobre la forma de promoverla.

Aunado a ello, en lugar de lograr avances en la regulación de la conmutación de la multa, el legislador ha ocasionado una gran problemática, ya que cada materia indica ciertas especificaciones que en la práctica pueden ocasionar complicaciones en su tramitación; por ejemplo, en un procedimiento que tiene irregularidades en materia forestal y de impacto ambiental, la autoridad resolutora tendrá que tomar en cuenta los requisitos de procedencia previstos en cada uno de los ordenamientos aplicables, que en este caso serían la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, es decir, deberá observar que no exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales y que no sea reincidente por lo que se refiere a la materia forestal, pero además de ello tendrá que tomarse en cuenta el término que prevé el citado artículo 63 del Reglamento aplicable en materia de Impacto Ambiental.

Lo anterior es considerado en el presente trabajo, debido a que, por las ya transcritas especificaciones de cada materia, en el caso en que las multas no hayan sido individualizadas, ¿qué pasaría si la solicitud fuese presentada de manera extemporánea? o bien ¿qué pasaría si el infractor fuera reincidente? En el caso concreto, no se establece si los requisitos de procedencia se acumulan, por lo que, como ya se mencionó, es problemática

en la atención de la conmutación el hecho que se establezcan requisitos especiales en cada ordenamiento.

En el mismo sentido, otro problema importante en la atención de la conmutación de la multa es que en materia de zona federal marítimo terrestre, no se contempla expresamente, pues ni en la Ley General de Bienes Nacionales ni en el Reglamento de dicha Ley para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, por lo que aun y cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene la facultad para inspeccionar y sustanciar los procedimientos administrativos en materia de zona federal marítimo-terrestre, en el caso en que se imponga una sanción económica no procederá la conmutación de la multa, debido a que no aplica supletoriamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a la materia en estudio, y la ley procedimental aplicable al caso concreto es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en ésta tampoco se prevé la opción de conmutar una multa por la inversión en beneficio del ambiente. Es decir, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no tiene la facultad de otorgar la opción de conmutar cuando las irregularidades por las cuales se haya sancionado sean en materia de zona federal marítimo-terrestre; en este sentido, es importante mencionar que el impedimento referido deriva de las reglas a la supletoriedad de leyes, pues como se señaló, si bien, la conmutación se prevé expresamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en diversas normas ambientales, lo cierto es que para poder aplicar supletoriamente una norma sobre otra es necesario que el ordenamiento que se pretenda suplir prevea “expresamente” la figura o institución jurídica de que se trate, que las normas existentes en tal ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto, que el ordenamiento que se pretenda suplir admita expresamente dicha supletoriedad y que no exista contradicción entre ambas normas, por lo que al otorgarse la conmutación de la multa en tal materia, la autoridad estaría excediendo en sus facultades, ya que no puede ir más allá de lo que prevé la Ley.

Por todo lo anterior, es de concluirse que la figura de la conmutación de la multa no se encuentra debidamente regulada en la normatividad ambiental, motivo por el cual, la alternativa que se propone en el presente trabajo es, primeramente, presentar una iniciativa de reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su ar-

título 173, en la que se establezca expresamente el procedimiento a seguir en la sustanciación y resolución de las solicitudes que al efecto se presenten, así como los requisitos necesarios, pero sin afectar el margen de discrecionalidad que tiene la autoridad para otorgarla o no. En dicha iniciativa de reforma será de gran importancia incluir o unificar todas las características propias de cada materia, ya que de tal manera, se evitarán problemas tanto para quien la solicita como para la autoridad resolutora. Con lo anterior se pretende evitar que cada ordenamiento establezca requisitos de procedencia propios para cada materia, y así poder unificarlos en un solo ordenamiento.

De igual manera, una propuesta interesante para poder aprovechar lo más posible la figura de la conmutación y explotarla de la manera más apropiada sería establecer dicha opción en el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo-Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, indicándose los mismos requisitos que para tal efecto se señalaran en la LGEEPA o bien, prever expresamente en dicho reglamento la aplicación supletoria la llamada ley ambiental marco. De esta manera la autoridad ambiental federal tendrá la facultad de otorgar la conmutación de la multa en todas las materias sobre las cuales tiene competencia.

Para concluir el aspecto de la regulación de la conmutación de la multa, es de mencionarse que la facultad de conocerla, se ha señalado, corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pero ¿de dónde se desprende tal facultad? ¿Es la autoridad sancionadora la que la resuelve?

Si bien el multicitado artículo 173 de la LGEEPA únicamente prevé que “la autoridad” por sí o a solicitud del infractor podrá otorgar la opción de conmutar la multa impuesta, lo cierto es que no hace una diferenciación respecto de quién es dicha autoridad, para lo cual tenemos que recurrir al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero del año 2003), el cual establece las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de las unidades administrativas que la integran. Así pues, del análisis realizado al Reglamento en comentario observamos que las unidades administrativas con facultades de inspección y vigilancia tienen la facultad de sustanciar los procedimientos instaurados y emitir la resolución correspondiente; sin embargo, no tienen la facultad de conocer de los medios de impugnación o de las solicitudes de reconsideración o conmutación de multas.

La facultad de conocer sobre las solicitudes de conmutación de la multa que se promuevan por parte de los infractores de la legislación ambiental corresponde a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, de conformidad con el artículo 133, fracción VIII, del Reglamento citado, señalando tal precepto lo siguiente:

Artículo 133. La Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta tendrá las siguientes atribuciones:

I...

VIII. Proponer al grupo de trabajo competente para su consulta y opinión los expedientes relacionados con conmutaciones y someter a la consideración del superior jerárquico la resolución correspondiente.

No obstante lo anterior, la facultad exclusiva de resolver las solicitudes de conmutación corresponde al titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tal y como lo dispone el artículo 118, fracción XIX, del mismo reglamento:

Artículo 118. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

I...

XIX. Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

Un punto que es de importancia resaltar en este trabajo es que la conmutación solamente se refiere a sanciones económicas, de acuerdo con lo previsto en los artículos antes analizados, y no sobre otras sanciones establecidas en los diversos ordenamientos estudiados a lo largo del presente. Lo anterior es una especificación hasta cierto punto entendible, ya que de esta manera la equivalencia para efecto de conmutar puede determinarse de manera exacta y hasta cierto punto sencillo el monto de la inversión, situación contraria al caso en que cualquier otra sanción pretendiera cambiarse por otra actividad. Sin embargo, en la legislación ambiental, particularmente en la Ley General de Vida Silvestre, se prevé otra forma de conmutación:

Artículo 123. Las violaciones a los preceptos de esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales que de ella

se deriven, serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Amonestación escrita.

II. Multa.

III. Suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones, licencias o permisos que corresponda.

IV. Revocación de las autorizaciones, licencias o permisos correspondientes.

V. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las instalaciones o sitios donde se desarrollen las actividades que den lugar a la infracción respectiva.

VI. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

VII. Decomiso de los ejemplares, partes o derivados de la vida silvestre, así como de los instrumentos directamente relacionados con infracciones a la presente Ley.

VIII. Pago de gastos al depositario de ejemplares o bienes que con motivo de un procedimiento administrativo se hubieren erogado.

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.

Es pues, una alternativa en desuso por parte de la autoridad, ya que, como se observó anteriormente, la facultad de conmutar que se establece para el procurador federal de Protección al Ambiente es únicamente para multas, y cualquier otra sanción, de conformidad con las facultades que tiene tanto el mencionado titular del órgano desconcentrado en cuestión como los titulares de sus diversas unidades administrativas, no podrá conmutarse, ya que en dicha circunstancia excederían en sus facultades. Se argumenta que en materia de vida silvestre es una figura en desuso, porque podría ser una buena opción para proteger la vida silvestre y su hábitat; sin embargo, como se mencionó anteriormente, la facultad del titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es únicamente para conmutar multas, y en materia de vida silvestre se establece la opción de conmutar sanciones diferentes a la multa (la amonestación escrita y el arresto administrativo), y por cuestiones reglamentarias se limita el uso de esta figura a un solo tipo de sanción (multa).

## VI. LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD PARA RESOLVER LA CONMUTACIÓN DE LA MULTA ES DISCRECIONAL

La conmutación de multa, como ya lo vimos, no es una figura debidamente regulada en la legislación ambiental, sino por el contrario, es una figura que precisa de una reforma para su mejor aprovechamiento y para que cumpla con su cometido principal, que es la protección del ambiente y los recursos naturales.

No obstante estar regulada de manera deficiente, de la lectura del último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se desprende que la facultad que se le otorga, en este caso a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, es discrecional, ya que señala que la autoridad “podrá” otorgar la opción de pagar la multa o invertir en beneficio del ambiente, y al establecer ese término se le da un margen de apreciación a la autoridad, pero siempre y cuando motive debidamente su decisión.

La facultad discrecional, según el maestro Miguel Acosta Romero,

consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la administración pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.<sup>6</sup>

De lo anterior, debemos decir que aun y cuando las facultades sean discrecionales, como lo es en el caso de la conmutación de multa, siempre deben tomarse en cuenta dos elementos: 1) que la ley sea la que la otorgue, y 2) que la autoridad no puede ir más allá de lo que le marca la ley. Si se dejaran de apreciar estos dos supuestos, la facultad discrecional coincidiría con la arbitrariedad; esto es, aun y cuando la autoridad tenga la facultad para actuar según su prudente juicio, deberá siempre emitir sus actos vigilando siempre la legalidad en los mismos. Por lo tanto, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al momento de emitir sus resoluciones que recaigan a las solicitudes de conmutación, deberá

<sup>6</sup> Acosta, Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, 14a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 851.

hacerlo siempre apegándose a derecho, sin excederse de lo previsto por las leyes de la materia.

Como apoyo para entender claramente lo que es la facultad discrecional, a continuación se cita un criterio de jurisprudencia:

Facultades regladas y facultades discrecionales. Su distinción. Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculado su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales (165).

Revisión núm. 363/80. Resuelta en sesión del 20 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos, uno más con los resolutivos y uno en contra.

Revisión núm. 440/82. Resuelta en sesión del 25 de enero de 1983, por unanimidad de 8 votos.

Revisión núm. 2267/82. Resuelta en sesión del 29 de abril de 1983, por unanimidad de 6 votos.

(Texto aprobado en sesión de 19 de mayo de 1983).

RTFF. Año V, núm. 42, junio 1983, p. 871.

De todo lo anterior, debemos entender que la facultad de la autoridad en la resolución de las solicitudes de conmutación es discrecional, pues al momento de emitir sus acuerdos o resoluciones puede optar por otorgarlas o negarlas, buscando siempre la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituirán el fin de su actuar, pero siempre actuando apegados a lo previsto por el artículo 3o., fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que todo acto de autoridad deberá estar debidamente fundado y motivado, ya que el hecho de tener cierto margen de decisión no significa que deba actuar de manera caprichosa. Esta obligación también se prevé en el último párrafo del

multicitado artículo 173 de la LGEEPA, que en su parte conducente prevé que la autoridad debe justificar plenamente su actuar.

## VII. CONCLUSIONES

En conclusión, podemos decir que la preocupación por mantener un medio ambiente digno para el ser humano ha llegado a ser un problema de Estado, razón por la cual se han elaborado diversos ordenamientos que procuren el equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable; sin embargo, el deterioro del mismo continúa, para lo cual se han establecido medios a través de los cuales, quienes infrinjan la normatividad ambiental puedan realizar acciones en beneficio del ambiente, con lo cual se cumplan tales objetivos; uno de esos medios es la figura de la conmutación de la multa, la cual resulta una gran opción, en virtud de que el monto de las multas, en lugar de ser depositadas ante la autoridad recaudadora correspondiente, que en el caso concreto es la Tesorería de la Federación, puede ser destinada a acciones y equipos que eviten la contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente, lo cual puede considerarse como un beneficio para los infractores, pero principalmente para el medio ambiente y los recursos naturales. A lo largo del presente trabajo nos pudimos percatar de que la idea de introducir dicha figura en la legislación ambiental resulta de suma importancia, porque tiende a jugar uno de los papeles más importantes en nuestro ordenamiento, que es el de proteger el ambiente y los recursos naturales, cumpliéndose así con el objeto principal y que sirve de causa de la reglamentación de esta relación sociedad-naturaleza de la que hablamos al inicio del presente trabajo.

Sin embargo, también pudimos percatarnos de que dicha opción se encuentra deficientemente regulada por nuestros ordenamientos ambientales, encontrándose inclusive contradicciones entre las diversas materias, situación que entorpece o puede entorpecer el actuar de la autoridad facultada para conocerla, o bien, en cierto momento puede llegar a ser una opción para los infractores para evadir la responsabilidad adquirida por el incumplimiento de la normatividad, toda vez que una opción o alternativa de tal magnitud, y que puede tener efectos sumamente positivos sobre nuestro entorno, no debe estar depositada en un párrafo de la ley, carente totalmente de estructura y de formalidades para su tramitación. Esto es, resulta un tanto cuanto importante y hasta cierto punto urgente modificar radicalmente la regulación de la conmutación de la multa, pues

en caso contrario seguirá siendo una simple opción para los infractores con el fin de alargar los procedimientos administrativos, y no como lo es su naturaleza: da alternativa para proteger, preservar y restaurar el ambiente y los recursos naturales.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1999.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CASTELLANOS, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, México, Porrúa, 1995.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José J. y MONTELONGO, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, UAM Azcapotzalco, 1994.
- LAVILLA RUVIRA, Juan José y MÉNDEZ, M. José (coord.), *Todo sobre el medio ambiente*, Barcelona, Praxis, 1996.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Porrúa, 2000.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, México, Porrúa, 2001.

#### *Legislación*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental.
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.