

ACTOS DE FLAGRANCIA EN MATERIA FORESTAL Y SU REGULACIÓN*

Noé FLORES TAMAYO¹

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.* III. *Procedimiento administrativo en materia forestal.* IV. *Actos de flagrancia.* V. *Conclusión.* VI. *Fuentes de información.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1992, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) ha sido la dependencia responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, teniendo como misión fundamental la aplicación de la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley, bajo los principios de equidad y justicia social.

Una de las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, [según lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)], es la de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas concernientes a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales y, en su caso, emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia. Considerando la amplia responsabilidad que la dependencia tiene, y con el propósito fundamental de desempeñar las funciones que le son atribuibles, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha basado sus acciones en la aplicación de la normatividad ambiental prevista en las diversas leyes en la materia, tal es el caso de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, entre otras.

Por la anterior situación y con el objeto de proporcionar algunos elementos legales que pudieran ser de utilidad y orientación para quienes, por alguna razón, se vean implicados en el procedimiento administrativo, se desarrollará la presente tesina.

El análisis de los temas antes mencionados, dará elementos de defensa a favor de la sociedad que en lo general se pudiera ver implicada en el procedimiento administrativo, con lo cual se espera que el derecho ambiental se aplique de manera justa y equitativa.

* Tesina seleccionada de la Especialidad en Justicia Administrativa impartida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹ Secretario de Acuerdos de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ahora bien, la presente tesina se basa en un análisis de los casos de urgencia; hipótesis en la cual la autoridad ambiental podrá emitir actos administrativos sin sujetarse a las formalidades del procedimiento, como lo es en el caso en que los inspectores se encuentren en una operación de vigilancia y sorprendan en flagrancia a una persona, sin que ello signifique que, por tratarse de una situación flagrante o de emergencia, no se deba fundamentar la competencia para llevar a cabo la gestión

II. LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

1. Antecedentes históricos

Después de consumada la conquista, en la Nueva España a la luz de las Leyes de Indias, se iniciaron las explotaciones de nuestros bosques, y su regulación por documentos trascendentes como la *Pragmática de los Reyes Católicos*, expedida en 1496, que ordenaba que para la provisión de leña, sólo debían cortarse las ramas de los árboles que podía reponerse y no así la tala de árboles enteros; mediante decreto expedido en 1510 por las cortes españolas se dispuso que los montes de frutos silvestres serían comunes a indios y españoles, desde aquellos tiempos, frente a los ya serios problemas de deforestación que se presentaban en el territorio de la Nueva España, se trató de regular el aprovechamiento de los árboles, por parte de los peninsulares, a través de diversas cédulas y ordenanzas dictadas para las tierras descubiertas, en virtud de, que según los monarcas españoles la *Bula ínter Caetera del Papa Alejandro VI*, los facultaba para aplicarlas en la Nueva España, sobre la cual según su versión les otorgaba un derecho patrimonial.

Es así que, en 1518, el Emperador Carlos V, ordenó una medida para tratar de reforestar los espacios boscosos, que consistió en plantar árboles, labor encomendada a los vecinos de los pueblos más importantes. En 1536, por medio de una cédula se ordenaba a todos los españoles que se les hubiera dotado de tierras, a sembrar en los linderos cortinas de árboles, para su buena disposición, protección y el aprovechamiento de la leña.

Las que constituyeron un verdadero modelo de regulación forestal son sin duda las "*Ordenanzas para el Gobierno de Montes y Árboles*," expedidas en 1803, el 27 de agosto, por el Rey Carlos IV².

Consumada la independencia de México, el Congreso de la Unión otorgó facultades a los Congresos Locales para que expidieran las leyes sobre las materias que no hubiesen sido reservadas a la Federación, el 1° de julio de 1824. Es entonces que, en la búsqueda de una integración y unificación política, empiezan a surgir disposiciones

² Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989, pp. 347 a 349.

forestales reglamentarias de los bosques, tales *como el decreto de 1827*, por el que se autorizó la libre importación de maderas en beneficio de las poblaciones litorales o bien, la solicitud de permisos para el establecimiento de aserraderos, no faltando un decreto que regulaba los impuestos a la explotación forestal. El 18 de abril 1861, siendo Secretario de Fomento, Ignacio Ramírez se expidió el primer reglamento que reguló la actividad de los cortadores de árboles en general dentro de los terrenos nacionales, así como la de los ebanistas exportadores de madera.

Desde el 24 de enero de 1864, existieron personas autorizadas, para proporcionar toda la información necesaria en relación con la explotación de los bosques, y en 1865 se elaboró un Proyecto de Ordenanzas de árboles, bosques y explotación de maderas. El segundo reglamento que se encargó de regular la explotación de los bosques nacionales, fue del 19 de septiembre de 1891. En 1893 se instituyó la Escuela de Agricultura, en la cual se incluyó la cátedra de repoblación forestal, para la utilización y conservación de los recursos forestales.

El 26 de marzo de 1894, se publicó la Ley sobre la Ocupación de Terrenos Baldíos, que preceptuaba lo conducente a la explotación de resinas y maderas, así como lo relativo a reservas y conservación de plantaciones boscosas.

El 18 de diciembre de 1909 se promulgó la Ley por la que suspendió la enajenación de terrenos baldíos y nacionales, ordenándose que se reservaran para bosques los terrenos adecuados a este objeto, incluyendo un capítulo relativo a la conservación de los mismos, aunque aplicable sólo en la Ciudad de México, porque se consideraba que la Federación no tenía competencia en este ramo en el resto del país.

Para 1910 se crea el Departamento de Bosques, dependiente de la Dirección General de Agricultura; suspendiéndose los trabajos forestales y su explotación durante la época revolucionaria, reanudándose al concluir dicho movimiento. Fue hasta el 5 de febrero de 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se erige el basamento jurídico de los recursos forestales, por otro lado, la primera Ley Forestal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de abril de 1926, cuyo objeto se enmarcó en su Artículo 1o., consistente en "Regularizar la conservación, restauración, propagación y aprovechamiento de la vegetación forestal", acciones que redundaron en la explotación racional de los bosques, bajo la supervisión y cuidado del gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y los gobiernos estatales y municipales se encargaron de auxiliar a la Federación en la protección de los bosques.

El 17 de marzo de 1943 fue promulgada la segunda Ley Forestal, y su objeto consistió en: "Reglamentar, proteger, fomentar, conservar, restaurar y aprovechar la vegeta-

ción forestal”; la innovación consistió en regular también los productos de la vegetación forestal, dando cause al establecimiento de sistemas de unidades forestales de explotación industrial que se consideraran de utilidad pública. Inmersas en dicho texto se encontraban las medidas protectoras del bosque, relativas a: sanidad forestal; vedas forestales; aprovechamiento de maderas muertas, la forestación y reforestación en zonas propicias para ello; teniéndose presente la idea de que el hábitat boscoso renueva otros recursos en su seno, fundamentales para proteger el suelo y el agua.

Una tercera Ley Forestal fue propuesta al Senado de la República por el Presidente Miguel Alemán, el 24 de diciembre de 1947, aprobándose, con dispensa de trámites, y se publicó al año siguiente el 10 de enero, declarando de utilidad pública la función productiva, conservadora y recreativa de los bosques en el territorio nacional; la constitución de unidades industriales de explotación forestal, la creación de consejos forestales en cada entidad federativa, el Consejo Nacional Forestal; buscándose obtener la máxima potencialidad productiva de los bosques, con una serie de medidas para combatir los incendios forestales, plagas y enfermedades, así como sanciones y delitos forestales³.

Las exigencias políticas e institucionales a la expedición de la Ley Forestal del 9 de enero de 1960, que contenía entre lo más notable, la administración del Fondo de la Investigación y Educación para los profesionistas forestales, la conservación de recursos forestales, restauración y fomento de los recursos forestales, su aprovechamiento, transporte, infracciones y sanciones.

Siguió la Ley Forestal, que data del 30 de mayo de 1986, regulando de una manera general las zonas protectoras, reservas forestales y parques nacionales, destacándose en su Artículo 56, que las zonas protectoras son los terrenos inmediatos a las poblaciones y los comprendidos en las cuencas hidrográficas, llevan como finalidad evitar erosiones de los suelos, asolvamientos de canales o presas, indicando por otro lado, que se entiende por reservas nacionales forestales, todo terreno, ya sean baldíos, demasías, o excedentes que se encuentren arbolados o que fueron apropiados para el cultivo forestal; para tener un control de las zonas forestales se instituye el inventario forestal; la función recreativa y turística de los recursos naturales renovables a través de los parques nacionales; incorporando la riqueza forestal a la vida económica del país.

Otra Ley forestal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992, su Artículo 19 ordenaba lo siguiente:

La presente ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en todo el territorio nacional,

³ Sánchez Gómez, Narciso, *Temas selectos de Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2013, pp. 97 a 99.

sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de recursos forestales del país a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

De conformidad con el tercer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política Federal, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, evitando la destrucción de los elementos naturales y fortalecer su preservación y acrecentamiento.

Es competencia del Congreso de la Unión, dictar la legislación necesaria para regular el aprovechamiento de los recursos naturales, como: bosques, flora y fauna silvestre, cuidado de la conservación y acrecentamiento, en observancia de dicho párrafo tercero del Artículo 27 y fracciones XXIX, 2o. y XXIX-G del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Bienes Nacionales, contempla a la flora y la fauna silvestre como bienes del dominio público, dentro de los cuales se comprende a los espacios boscosos que son por ende propiedad de la Nación. Los bosques ofrecen los siguientes beneficios:

- Hidrológicos, puesto que las áreas forestales aumentan las lluvias, defienden la humedad y evitan inundaciones;
- Climatológicos, porque moderan la excesiva temperatura al ionificar la atmósfera, e influir en el régimen de los vientos;
- Económicos, al volver fértiles, se siembran árboles alrededor de los pantanos para secarlos;
- Estéticos; siendo que aumentan la belleza de los paisajes;
- Seguridad, cuando se evitan desprendimientos de la tierra.

De la Ley citada, se desprendía, en su Artículo 5o., que compete a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, determinar los criterios para caracterizar y delimitar los distintos tipos de zonas forestales en que se dividirá el territorio nacional, escuchando la opinión del consejo técnico consultivo nacional forestal; expedir y vigilar el cumplimiento de las normas oficiales en la materia que les compete, autorizar el aprovechamiento de recursos forestales maderables y la forestación, así como evaluar y supervisar el manejo

e impacto ambiental; facultar el cambio de utilización de los terrenos forestales; supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de terrenos nacionales forestales; ejecutar y coordinar las acciones para la prevención y combate de incendios, plagas; y enfermedades forestales, exigir el respeto de las normas sanitarias sobre especies, emprender coordinadamente con otros gobiernos, dependencias y unidades programas de forestación y reforestación para el rescate de zonas degradadas; promover la creación de empresas forestales, la organización y capacitación social para la producción y propiciar la asociación equitativa de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales; impulsar la protección, ordenamiento y aprovechamiento de recursos forestales, incluyendo la educación, capacitación e investigación en la misma materia; imponiendo las medidas de seguridad y las sanciones que correspondan por infracciones a la legislación forestal, así como presentar las denuncias ante el ministerio público por la configuración de delitos forestales o ambientales.

Su Capítulo IV contenía lo conducente al cambio y utilización de terrenos forestales y de aptitud preferentemente forestal, el V, versaba sobre el transporte, almacenamiento y transformación de las materias primas forestales; el VI sobre servicios técnicos forestales, el VII hablaba de la prevención, combate y control de incendios forestales; el VIII de la sanidad forestal; el IX de los programas de restauración y vedas forestales, este último dejó en claro cuáles eran las acciones necesarias para la recuperación y establecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales, asimismo, que las vedas forestales operaran cuando: constituyan modalidades para el aprovechamiento de los recursos forestales comprendidos en las declaratorias de áreas naturales protegidas; formen parte de las acciones establecidas para las áreas de restauración ecológica; tengan como finalidad la conservación, repoblación, propagación, diseminación, aclimatación o refugio de especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial. Su parte final hablaba de las visitas de inspección, auditorías técnicas, medidas de seguridad e infracciones.

El 25 de febrero de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable"⁴, cuyo objeto es, regular la conservación, protección, restauración, manejo y aprovechamiento tanto de los recursos hidrológicos como de los ecosistemas forestales del país, con la finalidad de propiciar el desarrollo sustentable, así como elevar el nivel de vida de los mexicanos, cabe resaltar que se trata de una Ley Marco, que distribuye las competencias en materia forestal para la Fe-

⁴ [N. del E.] Las referencias hechas a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el presente trabajo se entenderá hechas a la que estuvo vigente hasta el 4 de junio de 2018.

deración, entidades federativas y municipios, bajo el principio de concurrencia política, a la luz de la fracción XXIX, inciso G del Artículo 73 de la Constitución Política Federal y demás disposiciones relativas, para lo cual, se instituye el Servicio Nacional Forestal; los Sistemas de Coordinación Forestal; los Instrumentos de Política Forestal y la Comisión Nacional Forestal.

Como reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones devienen de orden e interés público y de observancia en todo el territorio nacional; además de que, como se aprecia, rige en todos los aspectos y asuntos relacionados con la riqueza forestal, la intervención de todos los ámbitos de gobierno, de los sectores social y privado, bajo el principio de concurrencia antes mencionado.

Prácticamente, se trata de una diversificada disposición jurídica, que regula actividades políticas, administrativas, culturales y educativas, de todos los sectores de la población, para alcanzar la debida eficacia de objetivos específicos que deben dar lugar al desarrollo forestal sustentable, en donde los gobiernos tienen que atender con oportunidad de un servicio profesional, legal y ético las mencionadas actividades a favor de la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico para elevar el nivel social, económico, cultural y educativo de toda la población, sobre todo del medio rural, incluyendo a las comunidades y pueblos indígenas.

El espíritu de la citada Ley, deja en claro, que la propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, comunidades indígenas, pueblos, comuneros, pequeños propietarios, la federación, entidades federativas y municipios, será respetada por todos los ámbitos de gobierno, y los procedimientos establecidos en la misma Ley no alterarán su régimen de propiedad; en lo no previsto en la misma, se observará la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones atendibles.

2. Sujetos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La actividad forestal en México tiene importancia de orden estratégico, por diversos motivos, uno de éstos refiere que la mitad de la población rural, es decir uno de cada diez mexicanos, habita en territorios donde la actividad forestal es sustancial, en estos territorios se concentran problemas sociales, económicos y políticos, por ser zonas aisladas y con restricciones para actividades económicas y acceso a todos los servicios. Esta característica se manifiesta en la incidencia histórica de la pobreza y la que es extrema, analfabetismo, dispersión de la población, acceso reducido a satisfactores esenciales en bienes y servicios.

Ahora bien, los actores del sector forestal⁵ son importantes porque son los encargados de cumplir y ejecutar la política; las normas y los mecanismos del mismo y de fauna silvestre, es decir, son los directamente “afectados”, estos actores son los sujetos de los derechos y obligaciones forestales y de fauna silvestre. Por lo tanto, sus expectativas son las que van a determinar las acciones y omisiones que dichas políticas, normas y mecanismos buscan regular.

Consideramos que al buscar definiciones diáfanas de los sujetos del Derecho Forestal, nos llevará a prescindir de la vaguedad y a concluir que el conjunto de los habitantes del planeta son sujeto del mismo, y cohabitan en él de forma mutualista, es decir que todos se benefician de todos, sin embargo, una definición precisa de los sujetos del Derecho Forestal debe cuidar de no ser en demasía excluyente, por ejemplo, al contemplar que solo los “actores legítimos” deben ser considerados puede parecer apropiado teóricamente, pero en la práctica es poco viable, bajo esa tesitura la legitimidad no puede ser establecida de manera clara, debido a que lo “deseable” resulta relativo, por lo tanto deben ser considerados como sujetos del Derecho Forestal todas las personas que contempla el derecho a las cuales estos les asignan derechos y obligaciones en materia forestal y de fauna silvestre. Razón por la cual, son en las normas jurídicas, donde debemos buscar a los sujetos del Derecho Forestal. Sin embargo, esa no es una tarea nada fácil por lo que debemos prestarle mayor atención en la futura elaboración de normas.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FORESTAL

1. Formalidades del procedimiento de inspección y vigilancia en materia forestal

Antes de abordar el tema relativo a la inspección y vigilancia es necesario explicar algunas generalidades sobre el procedimiento administrativo, mismo que requiere de un conjunto de formalidades, las cuales revisten especial importancia cuando el acto que se va a realizar es de carácter imperativo, ya que afecta situaciones jurídicas de los particulares. Mencionaremos primeramente a nuestra norma suprema, la Constitución⁶, que en sus Artículos 14 y 16, prevé las garantías de seguridad jurídica y legalidad, que establecen que nadie será privado de su libertad, posesiones o derechos si no es a través de juicio, así como que la autoridad deberá, por escrito, ordenar el acto que moleste a una persona en su familia, derechos o posesiones, y que esta orden deberá citar los preceptos jurídicos y las razones por las cuales se emite la misma.

⁵ Che Piu Deza, Hugo, *Diálogos del Derecho Forestal Comparado*, Perú, 10 de abril de 2015, <http://dialogosdelareladefa.blogspot.com/2015/04/doctrina-del-derecho-forestal10.html>.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reciente reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia forestal tiene por objeto comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales previstas en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁷, su reglamento y normas oficiales mexicanas.

En este orden de ideas, los actos de inspección y vigilancia dan inicio con la orden de inspección y concluyen con la emisión de un acta de visita en la que se harán constar los hechos u omisiones detectados durante la diligencia.

2. Formalidades de la orden de visita

La orden de visita se puede definir como el mandato escrito mediante el cual una autoridad ordena practicar visita de inspección al propietario, poseedor, encargado u ocupante del establecimiento o local a inspeccionar, a fin de verificar y comprobar las disposiciones legales y reglamentarias en materia forestal.

De conformidad con lo establecido por el Artículo 16 Constitucional tratándose de las órdenes de visita por un principio lógico y de seguridad jurídica, deben estar fundadas y motivadas además de expresar el objeto o propósito de que se trate, al respecto la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, principalmente el Título Octavo, referente a los Medios de Control, Inspección y Sanción Forestal, en su Artículo 158, establece como atribución de la Procuraduría el patrullaje y vigilancia forestal y en su Artículo 160, menciona que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto del personal autorizado realizará visitas u operativos de inspección en materia forestal, con el objeto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas aplicables y las demás disposiciones que de ellos se deriven y que para ello deberá de observar en el desarrollo de los procedimientos de inspección, las formalidades que para la materia señala la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En tal virtud, debe concluirse que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe ser aplicada a los procedimientos de inspección en materia forestal, por lo tanto, las formalidades de la orden, acta y procedimiento de sanción, deben analizarse a la luz de lo dispuesto en los Artículos 161 a 169 de la citada Ley.

Ahora bien, este documento faculta y ordena, a uno o más inspectores a realizar visitas de inspección o verificación y comprobar las disposiciones legales y reglamentarias en materia forestal.

Conforme al Artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los verificadores para practicar visitas deberán contar con el documento ofi-

⁷ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, con reforma publicada en el citado medio el 26 de marzo de 2015.

cial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

Como ya se ha afirmado anteriormente, para que una visita de inspección o verificación se pueda llevar a cabo, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- Nombre del Inspeccionado;
- Lugar o domicilio a inspeccionarse;
- Ser expedida por autoridad competente;
- Contar con firma autógrafa de quien la emite;
- Determinar el objeto de la visita, debe ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- Estar debidamente fundado y motivado, debe establecerse el motivo por el cual se realizará la visita, así como establecer la legislación aplicable; y
- Nombre de los Inspectores actuantes.

3. Formalidades de las actas de visita

El acta circunstanciada es el documento que levanta el inspector al realizar una visita de inspección, en la que se hacen constar los hechos u omisiones encontrados durante la práctica de verificación, así como, de considerarlo pertinente aplicar las medidas de seguridad conducentes.

Con fundamento en los Artículos 164 y 165 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en las actas se hará constar:

- El nombre, denominación o razón social del visitado, hora, día, mes y año en que se inicia y concluya la diligencia;
- Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- Datos relativos a la actuación;
- Declaración del visitado, si quisiera hacerla;
- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quienes la hubieren llevado a cabo. Si se negare a firmar el visitado

o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa; y

- Precisar los objetos, instrumentos, productos y materias primas forestales maderables asegurados en forma de garantía.

Posterior al levantamiento del acta de inspección conforme al citado Artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el visitado cuenta con cinco días hábiles para presentar pruebas y argumentos que le asistan, con el objeto de desvirtuar las irregularidades detectadas.

4. Formalidades del procedimiento de imposición de sanción

Cuando nos referimos al Procedimiento Administrativo Ambiental en el orden federal, es ineludible centrar nuestra atención en un órgano desconcentrado de la Secretaría del medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); esto es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), quien cuentan con atribuciones y facultades para instaurar procedimientos de índole administrativo en el ámbito de su respectiva competencia (recursos forestales, flora y fauna silvestres, residuos peligrosos, impacto ambiental, zona federal marítimo terrestre).

Así, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá iniciar los procedimientos administrativos derivados de los actos de inspección y vigilancia previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus reglamentos, así como en las leyes especiales, dentro de las que se encuentra la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

El procedimiento de imposición de sanción inicia con el acuerdo de emplazamiento o también llamado de inicio de procedimiento, y concluye con una resolución administrativa que puede determinar alguna de las infracciones señaladas en el Artículo 164 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, mismas que serán precisadas en párrafos posteriores, o bien con una resolución no sancionadora.

Al respecto las etapas del procedimiento de imposición de sanción en materia forestal son:

- a) Acuerdo de emplazamiento;
- b) Alegatos; y
- c) Resolución administrativa.

A. Acuerdo de emplazamiento

El procedimiento administrativo en materia forestal se inicia con la emisión del acuerdo de emplazamiento o también llamado de inicio de procedimiento, el cual tiene como

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

El acuerdo en mención contendrá los plazos necesarios para que las medidas sean cumplidas, explicando las razones y los Artículos de las leyes y reglamentos aplicables, asimismo, deberá señalársele al particular que cuenta con un término de quince días para exponer lo que a su derecho convenga, pudiendo aportar las pruebas que considere procedentes.

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

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

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

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

B. Alegatos

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

Si los alegatos no son presentados en el plazo señalado, dentro de los veinte días siguientes, la autoridad dictará la resolución respectiva.

C. Resolución administrativa

La resolución es el acto que pone fin a un procedimiento administrativo, que deberá contener la firma autógrafa de quien la emite, y posteriormente será notificada al interesado en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo. En ella se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de la sustanciación del mismo, de igual forma se debe hacer la valoración de las pruebas admitidas y señalar los razonamientos lógico-jurídicos para la aplicación de un precepto al caso concreto.

En dicha resolución también se señalarán, en su caso, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo que se otorgue al infractor para cumplirlas, así como las sanciones a que se haya hecho acreedor en virtud de las infracciones a la legislación ambiental que haya cometido, mismas que en términos del Artículo 164 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable son:

- Amonestación;
- Imposición de multa; y
- Suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales o de la plantación forestal comercial, o de la inscripción registral o de las actividades de que se trate;
- Revocación de la autorización o inscripción registral;
- Decomiso de las materias primas forestales obtenidas, así como de los instrumentos, maquinaria, equipos y herramientas y de los medios de transporte utilizados para cometer la infracción, debiendo considerar el destino y resguardo de los bienes decomisados, y
- Clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las instalaciones, maquinaria y equipos de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, o de los sitios o instalaciones donde se desarrollen las actividades que den lugar a la infracción respectiva.

IV. ACTOS DE FLAGRANCIA

1. Definición de flagrancia

Flagrancia⁸ emana del latín *flagrantia*, y significa "cualidad de flagrante". De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, el vocablo flagrante proviene del verbo flagrar

⁸ Manzini, Vincenzo, *Tratado de Derecho Procesal Penal*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, Librería El Foro, 1996, t. IV, p. 128.

cuyo significado es: que arde o resplandece como el fuego, que se está ejecutando actualmente, o que en el mismo momento se está cometiendo un delito, sin que el autor haya podido huir.

Entonces válidamente podríamos decir que la flagrancia se da cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo, es decir, no es una condición intrínseca del delito, sino que, se trata de una característica externa resultante de la relación circunstancial del delincuente con el hecho, en tanto que, la presencia en el lugar del hecho y en el instante en que se comete el delito es lo que hace la flagrancia.

Así, el significado de la palabra flagrancia, remite principalmente al Derecho Penal, concebido como aquel delito que se está ejecutando actualmente o en ese preciso instante; es por razón que el Artículo 16 Constitucional prevé en sus párrafos quinto, sexto y séptimo lo siguiente: "Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención".

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundamentado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Entonces, es válido concluir que la flagrancia es una figura penal de rango constitucional y que tiene que ver con la inmediatez del delito, pues el Constituyente la orientó a la percepción que puede tener un tercero respecto de la ejecución de un delito; lo cual limita que se pueda hablar de flagrancia en otras áreas del derecho sancionatorio distinta al derecho penal, aún más cuando la propia Constitución indica como requisito primordial para la configuración de la flagrancia la inmediatez temporal entre el hecho y la relación circunstancial de éste con el presunto delincuente.

Sin embargo, el Artículo 16 Constitucional no sólo se refiere a la flagrancia, sino también a los casos de urgencia; es por ello que el Código Nacional de Procedimiento Penales en sus Artículos 146 y 150, distingue los supuestos de flagrancia, de aquellos que puedan considerarse caso urgente; señalando al respecto lo siguiente:

Artículo 146. Supuestos de flagrancia.

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo. Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

Artículo 150. Supuesto de caso urgente.

Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este Código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión;

II. Exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y

III. Por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que, de hacerlo, el imputado pueda evadirse.

Los delitos previstos en la fracción I de este Artículo, se considerarán graves, aún tratándose de tentativa punible.

Los oficiales de la Policía que ejecuten una orden de detención por caso urgente, deberán hacer el registro de la detención y presentar inmediatamente al imputado ante el Ministerio Público que haya emitido dicha orden, quien procurará que el imputado sea presentado sin demora ante el Juez de control.

El Juez de control determinará la legalidad del mandato del Ministerio Público y su cumplimiento al realizar el control de la detención. La violación de esta disposición

será sancionada conforme a las disposiciones aplicables y la persona detenida será puesta en inmediata libertad. Para los efectos de este Artículo, el término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena de prisión mínima y la máxima del delito consumado.

Normativamente se encuentran previstos los supuestos de caso urgente y los de flagrancia, distinguiéndose los primeros de los segundos porque se refieren a la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión.

En el derecho forestal se habla de la figura de la flagrancia administrativa, la que se trata de equiparar en contenido a lo previsto por el Artículo 16, párrafos quinto, sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establecen las disposiciones esenciales que deben prevalecer en caso de delitos flagrantes, es decir, aquellos en los que el sujeto activo de los mismos es sorprendido al momento de su comisión; en ese sentido, como se ha advertido la denominada flagrancia administrativa no tiene fundamento jurídico a nivel constitucional, considerando que el precepto citado está referido a la materia penal, no así a la administrativa.

En efecto el párrafo segundo del Artículo 167 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁹ prevé que: "Cuando en una sola acta de inspección aparezca que se han cometido diversas infracciones, deberán ser sancionadas individualmente. Las actas que se levanten en casos de flagrancia, deberán hacer constar con precisión esta circunstancia"

Por su parte, el Artículo 175 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable¹⁰, señala que: "Se entiende por flagrancia, las acciones en que los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la Ley o el presente Reglamento o, cuando después de realizados, sean perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de su comisión, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de la infracción"

Concatenando los preceptos legales citados es válido decir que tratándose los casos de flagrancia en materia forestal surgen bajo el esquema de los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia en los cuales se levanta un acta de inspección que deberá hacer constar plenamente que se trata de un caso de esa naturaleza.

⁹ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, con reforma publicada en el citado medio el 26 de marzo de 2015.

¹⁰ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2005, con reforma publicada en el citado medio el 31 de octubre de 2014.

Luego, es importante destacar que la infracción administrativa se define de manera general como la vulneración de las normas de carácter administrativo por una acción u omisión; de ahí que, trasladado esto al derecho forestal puede definirse a la flagrancia forestal como aquella infracción administrativa en la cual los presuntos infractores son sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o su Reglamento, o bien, cuando después de realizados, sean perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de su comisión, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de la infracción y cuyos hechos hayan sido circunstanciados en un acta que señale expresamente que se trata de un hecho de flagrancia.

2. Principios constitucionales que se deben observar en las inspecciones

Los principios generales del Derecho expresan los valores materiales y básicos de un ordenamiento jurídico sobre los cuales se constituyen como tal las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad¹¹; es por esa razón que los principios deben ayudar a determinar los presupuestos y límites del ejercicio de la función inspectora de la Administración.

A. Principio de legalidad

La Constitución mexicana de 1917 consagra en el primer párrafo del Artículo 16 el principio de legalidad, que, según ha interpretado la Suprema Corte de Justicia, constituye una de las bases fundamentales del Estado de derecho. La interpretación del Alto Tribunal ha reconocido este amplio significado del primer párrafo del Artículo 16 constitucional. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, en tesis de jurisprudencia, que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y asimismo que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”, que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el Artículo 16 constitucional... implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución”, que “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”, y que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”.

Por ello, el principio de legalidad previsto en el primer párrafo del Artículo 16 debe ser entendido dentro de estas ideas, pues son las que han inspirado el surgimiento del

¹¹ García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2015, p. 74.

Estado de Derecho. La ley a la que se refiere el principio de legalidad contenido en el Artículo 16 es la disposición general, abstracta e impersonal aprobada por el órgano legislativo, electo por el sufragio libre del pueblo. Este principio obliga a que la administración pública se someta a la norma dictada por el Congreso, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente. La ley constituye el límite de la administración. En virtud de este principio no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley; sólo “en nombre de la ley” se puede exigir la obediencia. Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían violación de garantías individuales. Además, la legalidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales, es decir, no se vale cualquier contenido de la ley sino sólo aquel contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos.

En consecuencia, el principio de legalidad no es otra cosa que la sujeción permanente, plena y necesaria de toda actuación pública a una norma preestablecida, de manera tal que toda actuación o decisión de una autoridad tenga respaldo, origen y fundamento en la norma jurídica.

B. Principio de reserva de ley

El principio de reserva de ley, significa que la Administración sólo puede actuar si ha sido habilitada para ello mediante una ley. Este principio exige, que exista un fundamento legal para la actividad administrativa, pues la ausencia de una ley excluye la actuación administrativa.

Las generalidades de los ordenamientos admiten que la reserva de ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Las ventajas ofrecidas por el procedimiento legislativo y la publicidad que lo rodea en la ponderación y tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos son especialmente visibles cuando se trata de regular las intervenciones policiales o controladoras de la Administración.

Toda inspección conlleva la idea de intervención, y es precisamente este concepto de intervención el núcleo esencial también histórico de la doctrina de la reserva de ley, la

primera función de la ley es la determinación de la necesidad de la intervención el legislador debe contemplar la necesidad de la inspección administrativa en un ámbito determinado y fijar su posibilidad.

C. Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad es una estructura argumentativa que nos permite interpretar principios constitucionales y aportar soluciones jurídicas cuando diversos derechos fundamentales están en colisión. Estriba, a grandes rasgos, en que todo acto de autoridad restrinja el alcance de un derecho fundamental u otro principio constitucional sólo en la medida estrictamente indispensable para alcanzar un fin constitucionalmente lícito, de conformidad con la prohibición de exceso en el ejercicio del poder, inherente al Estado constitucional; así que es un criterio que sirve para determinar si la intervención legislativa en un derecho fundamental es legítima o no.

Consta de tres subprincipios; idoneidad, necesidad y ponderación. El primero sirve para determinar si el fin de una intervención estatal en los derechos fundamentales tiene fundamento constitucional; el segundo nos ayuda a saber si la alternativa de intervención estatal en los derechos fundamentales es la menos gravosa; mientras que el tercero nos permite escoger el principio constitucional que debe prevalecer en el caso concreto.

D. Principio de eficacia y de eficiencia

La eficacia se refiere a la rapidez, la celeridad, y a la sencillez. La eficiencia, por su parte, cumple como objetivo concreto que persigue el procedimiento de la manera más económica posible, siendo el principio de economía su versión positiva.

La Administración responde a una función instrumental: su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una administración del pueblo, con el pueblo y para el pueblo (es decir, la administración es instituida por la sociedad; los administradores provienen del pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio cabal).

La misma Constitución federal, en su Artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público, sostiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, "a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales

que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servicio público y el Estado.

3. Casos de flagrancia en materia forestal

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, dependiendo presupuestalmente del Ejecutivo Federal.

En promedio, del total de juicios de los que conoce el Tribunal, el 60% son controversias en materia tributaria y el 40% se refiere a la materia administrativa, la cual abarca la impugnación de resoluciones de la administración pública federal centralizada y paraestatal, lo que hace evidente que en ésta encontremos segmentos o ámbitos que agrupan especializaciones acordes con la naturaleza de determinadas actividades de sectores u órganos de dicha administración.

Es por lo anterior, que surge la necesidad de la apertura de Salas Especializadas en materias administrativas con el objeto de agilizar la instrucción e identificación de la materia en que habrán de especializarse, además de elevar la calidad de sus resoluciones.

Así, en el año 2010, surge la creación de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la cual me encuentro adscrito, misma en la cual se han presentado demandas de nulidad cuya impugnación, es precisamente, la resolución administrativa que pone fin a un procedimiento iniciado con un acta levantada en flagrancia forestal; juicios donde los actores principalmente hacen valer conceptos de anulación tendientes a desvirtuar el acta de inspección levantada en flagrancia manifestando que la misma es ilegal pues transgrede lo previsto en el Artículo 16 Constitucional ya que se lleva a cabo sin contar con una orden de verificación o inspección escrita con firma autógrafa, expedida por autoridad competente en la que se precise el lugar o zona que habría de verificarse; se ejecuta por personal que no se encuentra facultado expresamente por la norma legal para levantar actas de inspección forestal en flagrancia y, porque además los hechos asentados en el acta no se ubican a los supuestos de flagrancia a que hace alusión el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por lo que el procedimiento es ilegal.

En el presente trabajo se analizarán tres casos de flagrancia los cuales dan base a las propuestas de modificación a la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y son los siguientes.

1) Compareció una persona física, para demandar la nulidad de una resolución administrativa, por la que el Director General de Inspección y Vigilancia Forestal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, le impuso una multa en cantidad de \$19,428.00, por infracciones a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; asimismo le determinó como sanción, el decomiso de las materias primas forestales y el medio de transporte utilizado para cometer la infracción, en virtud de que, la persona física no desvirtuó las irregularidades observadas durante la visita de inspección practicada en la que se señaló que durante un operativo coordinado con la Secretaría de Seguridad Pública (Policía Forestal) del Estado de Michoacán y al estar circulando por la carretera Irimbo-Maravatio, se encontró estacionado, un vehículo tipo redilas de 3.5 toneladas, el cual al revisarlo se le observó que sobre la plataforma transportaba materias primas forestales, por lo que se procedió a su cuantificación y cubicación encontrando que transporta materias primas forestales (polines y barrotes), presentando para amparar o acreditar dicho producto un reembarque forestal. Acto continuo y al encontrarse ante un riesgo inminente de daño a los ecosistemas forestales se procedió al traslado y aseguramiento precautorio del automotor y del material que transportaba, ante dicha aseveración el actor señaló como concepto de anulación total que la resolución impugnada provenía de actos viciados, como lo es el acta de inspección porque los inspectores comisionados no fundaron su competencia material y territorial para acreditar las atribuciones ejercidas, en ese sentido al resolver el fondo del asunto la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación declaró la nulidad de la citada resolución.

2) Compareció una persona física a demandar la nulidad de una resolución administrativa, a través de la cual el Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California, le determinó una multa por violaciones a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en cantidad de \$32,380.00, así como el decomiso de los bienes asegurados, toda vez que, la persona física no desvirtuó las irregularidades observadas durante la visita de inspección practicada en la que se señaló que, en atención a una llamada telefónica por parte de un Comandante de la Agencia del Ministerio Público, quien reportó un vehículo en tránsito tipo panel, el cual, según su dicho, transportaba productos forestales maderables en flagrancia. Señalándose que la persona que conducía el vehículo al observar la presencia de la unidad oficial de la Policía Ministerial se dio a la fuga, por lo que se procedió al traslado y aseguramiento precautorio del automotor y del material que transportaba, ante dicha irregularidad el actor en su juicio de nulidad señaló como argumento de mayor beneficio que la resolución impugnada es ilegal, ello en virtud de que el acto de inspección fue realizado sin mediar orden de inspección alguna, sin su presencia o el de persona alguna, aunado a que la inspección no fue realizada en su domicilio, sino

al parecer en la vía pública, argumento que la Sala Especializada declaró infundado y en consecuencia reconoció la validez de la mencionada resolución; sin embargo la parte actora interpuso juicio de garantías ante el citado fallo, medio de impugnación que por turno le correspondió conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien mediante ejecutoria pronunciada el 30 de diciembre de 2014, al resolver el juicio de amparo directo D.A. 583/2014, concedió el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, por lo que la Sala Especializada procedió a dictar sentencia en cumplimiento a la citada ejecutoria, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada pues si bien es cierto que legalmente se permite el levantamiento de actas de inspección en situaciones de flagrancia, emergencia o urgencia, también es verdad que aun en esos supuestos los inspectores deben acreditar sus facultades y competencia.

3) Compareció una persona física a demandar la nulidad de una resolución administrativa, por la que el Director General de Inspección y Vigilancia Forestal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, le impuso una multa en cantidad de \$6,476.00 por infracción a lo dispuesto en el Artículo 164, fracción II de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; le impone además una amonestación y también le decomisa el producto forestal consistente en 47.364 metros cúbicos de madera aserrada del género pino, en virtud de que, la persona física no desvirtuó las irregularidades observadas durante la visita de inspección practicada en la que se señaló que durante un recorrido de vigilancia forestal por la carretera Toluca-Naucalpan se ubicó un vehículo tipo tracto camión el cual al revisarlo se observó que sobre la plataforma transportaba producto forestal maderable, consistente en madera aserrada de la especie pino, se solicitó la documentación que acreditara la legal procedencia del producto forestal mencionado, exhibiéndose al efecto una nota de remisión que no coincidía con el volumen de madera transportada. Acto seguido se procedió al traslado y aseguramiento precautorio del automotor y del material que transportaba, ante dicha irregularidad el actor en su juicio de nulidad señaló como argumento primordial que resolución combatida debe ser declarada nula porque deriva de una inspección que carece de una orden previa debidamente fundada y motivada que le de sustento, en ese sentido la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación declaró infundado el citado argumento, pues según su dicho la inspección realizada en cuestión versa sobre actos detectados en flagrancia por parte de la autoridad, y en esa virtud, atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 175 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la única obligación formal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuando detecte la posible comisión de infracciones a la Ley de la materia o su Reglamento en flagrancia, es el de levantar

acta circunstanciada, debidamente firmadas por el presunto infractor y los servidores públicos que intervengan en la misma, requisitos formales que se cumplieron en el caso en concreto, tal y como se observa del acta de referencia, por lo que no le asiste la razón a la demandante al aducir que la misma es ilegal por no mediar una orden de inspección previa, pues se insiste, la actora pretende ir más allá de lo que la ley de la materia y su reglamentación disponen.

De los casos antes mencionados se colige, que cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, detecta la posible comisión de infracciones en flagrancia a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o a su Reglamento, levanta acta en la que se hacen constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia y, concluida la inspección, da oportunidad a la persona con la que se entiende la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho.

4. Propuesta y motivos de la reforma a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Como ha quedado precisado, la atribución legal de la función de inspección de la Administración, plantea un problema complejo pues las leyes acuden a cláusulas generales para atribuir los poderes de inspección, en la mayoría de los casos sin perfeccionar situaciones específicas como es la flagrancia en materia forestal, en ese sentido si bien es cierto que, la función de inspección es una manifestación de policía preventiva no represiva, por lo que es válido que en principio las leyes otorguen un amplio margen de apreciación a la Administración Pública en cuanto a su ejercicio, sin embargo, toda inspección conlleva la idea de intervención y por tanto resulta válido que sea la ley la que regule casos específicos de inspección sobre todo cuando se trata de salvaguardar derechos constitucionalmente protegidos como es el medio ambiente.

Es por esa razón que el presente trabajo propone que la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, regule en capítulo especial los procedimientos de inspección y sanción tratándose de infracciones cometidas en flagrancia; lo anterior porque como quedó desarrollado, a este tipo de verificaciones la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente, le aplica las formalidades generales para cualquier tipo de visita de inspección previstas en los Artículos 164 y 165 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, siendo que, tratándose de actos en flagrancia se debe distinguir el esquema de los procedimientos de inspección y de sanción, toda vez que, la infracción tiene como característica primordial que el autor de la misma es sorprendido al momento de cometerla.

En primer término, se plantea que la norma forestal establezca un catálogo de cuales pueden considerarse infracciones cometidas en flagrancia, toda vez que, al día de hoy

el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, únicamente prevé que se entiende por flagrancia *“ las acciones en que los presuntos infractores son sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la ley o al Reglamento o, cuando después de realizados, sean perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de su comisión, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de la infracción ”*; pero sin que se establezca de manera específica que hechos o actividades se consideran contrarios a la ley.

Por otra parte, a fin de cumplir con el principio de legalidad se propone que la norma forestal señale de manera específica cuáles son las características que deberá reunir un acta circunstanciada de hechos en flagrancia forestal, las cuales de manera enunciativa más no limitativa deberían ser:

- Precisar lugar, fecha y hora en que ocurrieron los hechos;
- Precisar los motivos por lo que se considera que se actualiza un hecho en flagrancia;
- Fundar y motivar la competencia de los inspectores;
- Estar suscrita por el presunto infractor y por dos testigos que serán designados por éste, en el entendido de que, si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

En otro orden de ideas, se sugiere que el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el cual regula las facultades del personal adscrito a la Procuraduría de Protección al Medio Ambiente, establezca la existencia de inspectores designados concretamente para la realización de actas de inspección en materia de flagrancia pues al día de hoy tales actas las levantan inspectores generales.

V. CONCLUSIÓN

En mi opinión aun cuando en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se encuentra prevista la figura de la flagrancia, sería importante que la Ley General de Desarrollo Forestal, se reformara en el sentido de que exista un capítulo especial que regule los procedimientos de inspección y sanción tratándose de infracciones cometidas en flagrancia, así como que señale de manera específica cuáles son las características que deberá reunir un acta circunstanciada de hechos en flagrancia forestal.

Lo anterior, no sólo ayudaría en los casos que nos ocupan sino en todos aquellos casos en que se detecte la posible comisión de infracciones en flagrancia a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o a su Reglamento.

Además, se busca que la actuación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encuentre debidamente fundada y motivada cuando levante un acta de inspección en donde los infractores son sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a la ley, con el objeto de no vulnerar los derechos fundamentales de los gobernados que son sometidos a sus facultades de inspección y que les corresponde desvirtuar lo afirmado por la autoridad emisora.

Es por ello, que resulta importante que la autoridad ambiental ajuste su actuación a los parámetros antes precisados puesto que aparte de reforzar sus actos administrativos, cumpliría su labor sin dejar en estado de indefensión a los gobernados, lo cual también disminuiría la carga de trabajo en otras áreas de la administración pública federal, así como en las erogaciones correspondientes.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989.
- CHE PIU DEZA, Hugo, *Diálogos del Derecho Forestal Comparado*, Perú, 10 de abril de 2015, <http://dialogosdelareladeffa.blogspot.com/2015/04/doctrina-del-derecho-forestal10.html>.
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2015.
- GARCÍA LÓPEZ, Tania, *Derecho Ambiental Mexicano*, Madrid, Bosch, 2013.
- MANZINI, Vincenzo, *Tratado de Derecho Procesal Penal*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, Librería El Foro, 1996, t. IV.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Temas Selectos de Derecho Ambiental*, México, Porrúa, 2013.
- RIVERO ORTEGA Ricardo, *El Estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, Madrid, Tecnos, 1999.

2. Legislativas

- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, reforma publicada en el citado medio el 26 de marzo de 2015.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2005, reforma publicada en el citado medio el 31 de octubre de 2014.

3. Sitios de Internet

- <http://www.profepa.gob.mx>.
- <https://www.gob.mx/semarnat>.
- <http://www.juridicas.unam.mx>.
- <http://www.tfja.mx>.