





LOS TRIBUNALES VERDES EN MÉXICO:

La sustentabilidad en la Ley Ambiental
y la construcción de un nuevo
paradigma institucional

Los tribunales verdes en México / La sustentabilidad en la ley ambiental y la construcción de un nuevo paradigma / Laila Alicia Peralta Escobar, coordinadora .– Ciudad de México : Colofón ; Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2018
171 páginas; 17 x 23 centímetros

LC: DEWEY:

Consejo de Publicaciones UAT
Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx
Centro Universitario Victoria
Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso
Cd. Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149
consejopublicacionesuat@outlook.com
ISBN: 978-607-8626-09-0

 **Fomento Editorial** Una edición del Departamento de Fomento Editorial de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

D. R. © 2018 Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros SN, Zona Centro Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000
Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México
Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT

Colofón
Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII
Delegación Álvaro Obregón C.P. 01460, Ciudad de México
www.paraleer.com/colofonedicionesacademicas@gmail.com
ISBN: 978-607-8622-72-6

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 300 ejemplares

Publicación financiada con recurso PFCE 2017

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibida por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del segundo semestre 2018, se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fueron positivos.

LOS TRIBUNALES VERDES EN MÉXICO:

La sustentabilidad en la Ley Ambiental
y la construcción de un nuevo
paradigma institucional

Dra. Laila Alicia Peralta Escobar



IUAT





Ing. José Andrés Suárez Fernández
PRESIDENTE

Dr. Julio Martínez Burnes
VICEPRESIDENTE

Dr. José Manuel Capello y García
SECRETARIO TÉCNICO

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Lic. Víctor Hugo Guerra García
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodríguez** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marcano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dr. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urra** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta** • Universidad Nacional Autónoma de México

Índice

AGRADECIMIENTOS	15
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO 1. EL DERECHO NATURAL DEL HOMBRE Y LA JUSTICIA AMBIENTAL	21
Introducción	21
1. El derecho natural o el iusnaturalismo	21
1.1 Nociones del derecho natural o iusnaturalismo	22
1.2 Noción de derecho	23
1.3 Noción de justicia	24
2. Derecho ambiental y justicia ambiental en México	25
3. Bases constitucionales del Derecho Ambiental	27
4. Instrumentos internacionales instalados en México	30
5. Origen de la sustentabilidad	32
5.1 El Desarrollo sustentable como injusticia ambiental	34
5.1.1 Social. Educación	35
5.1.2 Economía. Empresas	36
5.1.3 Ecológico. Densidad poblacional	37
CAPÍTULO II. LA IDENTIFICACIÓN DE INJUSTICIAS AMBIENTALES Y EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA	39
Introducción	39
1. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2012, 2013 y 2014	40
1.1 Agotamiento y degradación ambiental	43
1.2 Recursos forestales	47
1.3 Hidrocarburos	48
1.4 Agua	49
1.5 Residuos sólidos urbanos	52
1.6 Gastos en protección ambiental	53
1.7 Emisiones a la atmósfera	55

1.8 Degradación de suelos	56
1.9 Recursos pesqueros	57
Conclusiones	59
CAPÍTULO III. ANÁLISIS SUSTENTABLE DE LAS LEYES AMBIENTALES EN MÉXICO	61
Introducción	61
1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	62
1.1 Reglamento de Evaluación de impacto ambiental	64
1.2 Reglamento de áreas naturales protegidas	67
2. Ley General de Vida Silvestre	69
3. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	74
4. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	77
5. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Peligrosos	80
6. Ley General del Cambio Climático	83
7. Ley General de Salud	86
8. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	88
Conclusiones	90
CAPÍTULO IV. ANDAMIAJE INSTITUCIONAL	91
Introducción	91
1. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	91
1.1 Evolución de su andamiaje institucional y la denuncia ambiental	93
1.2 Su apertura institucional	94
2. Procuraduría General de la República	100
2.1 Nacimiento de la Procuraduría General de la República y el agente del Ministerio Público de la Federación	102
2.2 Policía judicial y perito	112
2.3 Diversas funciones del ministerio público mexicano	115
2.4 El modelo institucional a través de las fiscalías o unidades especializadas	117
3. Tribunales administrativos y judiciales	120
3.1 Origen y desarrollo de la denuncia ambiental	121
3.2 Tribunal de justicia fiscal y administrativa (ejecutivo)	124
Conclusiones	129

CAPÍTULO V. DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE TRIBUNALES VERDES EN MÉXICO Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES	131
Introducción	131
1. Prácticas internacionales destacadas de la justicia ambiental	131
1.1 Portugal	131
1.2 España	134
2. Diseño y construcción de Tribunales Verdes en México	137
2.1 Análisis entre la propuesta de Tribunal Verde (Greening justice) y su viabilidad en México	138
2.1.1 Tipo de foro (type of forum)	141
2.1.2 Jurisdicción legal (legal jurisdiction)	143
2.1.3 Niveles de decisión o instancias (decisional level(s))	145
2.1.4 Área geográfica (geographic area)	146
2.1.5 Volumen de casos (case volume)	147
2.1.6 Restricción (standing)	148
2.1.7 Costos (costs)	150
2.1.8 Acceso a peritos científicos-técnicos (access to scientific-technical expertise)	152
2.1.9 Medios alternativos de solución de controversias (alternative dispute resolution (adr))	154
2.1.10 Competencia de jueces y tomadores de decisiones de las cortes y tribunales ambientales (competence of judges and decision-makers)	156
2.1.11 Manejo de casos (case management)	158
2.1.12 Herramientas de aplicación y soluciones (enforcement tools and remedies)	158
CONCLUSIONES GENERALES	161
Líneas de investigación	163
GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	165
LISTA DE REFERENCIAS	167

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. ACUERDOS INTERNACIONALES MEDIANTE TRATADOS BILATERALES Y MULTILATERALES AMBIENTALES CELEBRADOS EN MÉXICO	31
TABLA 2. IDENTIFICACIÓN DE LAS INJUSTICIAS AMBIENTALES INEGI, 2003 Y 2013	41
TABLA 3. PINE Y SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2015	43
TABLA 4. IDENTIFICACIÓN DE INJUSTICIAS AMBIENTALES 2003 A 2014	44
TABLA 5. LISTA DE LEYES Y REGLAMENTOS AMBIENTALES MÁS DESTACADOS EN MÉXICO	61
TABLA 6. REFORMAS RELEVANTES EN SUSTENTABILIDAD, LA CALIDAD DE VIDA SILVESTRE TERRESTRE Y ACUÁTICA	73
TABLA 7. REFORMAS A LA LEY EN LA SUSTENTABILIDAD FORESTAL	76
TABLA 8. REFORMAS A LA LEY SOBRE SUSTENTABILIDAD DE PESCA Y ACUACULTURA	79
TABLA 9. CAMBIOS EN LA SUSTENTABILIDAD SOBRE LA LEY DE RESIDUOS PELIGROSOS	82
TABLA 10. CAMBIOS A LA SUSTENTABILIDAD DE LA LEY GENERAL AL CAMBIO CLIMÁTICO	85
TABLA 11. COMPARATIVO DE DELITOS EN SALUD Y MEDIO AMBIENTE	87
TABLA 12. TRIBUNALES EN MÉXICO 2015	124
TABLA 13. MATRIZ ESTADÍSTICA DE DENUNCIAS EN MATERIA AMBIENTAL DE SEMARNAT POR NIVEL Y AUTORIDAD DE COMPETENCIA SEGUN INEGI 2010	127
TABLA 14. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS 12 LADRILLOS PARA EL DISEÑO DE UN TRIBUNAL AMBIENTAL	139
TABLA 15. VIABILIDAD DE FOROS EN MÉXICO	142
TABLA 16. VIABILIDAD DE JURISDICCIÓN EN MÉXICO	144
TABLA 17. VIABILIDAD DE LOS NIVELES DE DECISIÓN O INSTANCIAS EN MÉXICO	145
TABLA 18. VIABILIDAD GEOGRÁFICA EN MÉXICO	146
TABLA 19. VIABILIDAD DE VOLUMEN DE CASOS EN MÉXICO	148
TABLA 20. VIABILIDAD DE RESTRICCIONES EN MÉXICO	149
TABLA 21. COSTAS EN MÉXICO	151

TABLA 22. ACCESO A PERITOS CIENTÍFICOS-TÉCNICOS EN MÉXICO	153
TABLA 23. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN EN MÉXICO	155
TABLA 24. VIABILIDAD DE LA COMPETENCIA DE JUECES EN MÉXICO	157
TABLA 25. MANEJO DE CASOS EN MÉXICO	158
TABLA 26. HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN EN MÉXICO	159

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1. DISPARIDAD AMBIENTAL 2012	44
GRÁFICA 2. DISPARIDAD AMBIENTAL 2013	44
GRÁFICA 3. AGOTAMIENTO Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL CON EL PIB 2014	45
GRÁFICA 4. GASTOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL POR RECURSO NATURAL 2014	46
GRÁFICA 5. MADERA PROTEGIDA LÍNEA DE TIEMPO 2003-2013	47
GRÁFICA 6. AGOTAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES 2014	48
GRÁFICA 7. PRODUCCIÓN MUNDIAL 2012	49
GRÁFICA 8. EXTRACCIÓN DE AGUA POR PAÍSES 2011	50
GRÁFICA 9. FLUJOS DE AGUA 2012	50
GRÁFICA 10. FLUJOS DE AGUA 2013	51
GRÁFICA 11. COSTO DE LA DEGRADACIÓN POR RECURSO 2014	51
GRÁFICA 12. PORCENTAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS 2012	52
GRÁFICA 13. GASTOS DE PROTECCIÓN 2012	53
GRÁFICA 14. GASTOS DE PROTECCIÓN 2013	54
GRÁFICA 15. REPRESENTACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL 2013	54
GRÁFICA 16. FUENTES MÓVILES 2012	55
GRÁFICA 17. FUENTES MÓVILES 2013	55
GRÁFICA 18. COSTOS DE AGOTAMIENTO Y DEGRADACIÓN POR RECURSO 2014	56
GRÁFICA 19. DEGRADACIÓN DEL SUELO 2012	57
GRÁFICA 20. PESCA NO SUSTENTABLE 2012	58
GRÁFICA 21. PESCA NO SUSTENTABLE Y SUSTENTABLE 2003-2012	59
GRÁFICA 22. INCIDENCIA DE DENUNCIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y RECURSOS NATURALES INEGI -2010	129

ÍNDICE DE FIGURAS	
FIGURA 1. LOS PRINCIPALES EJES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	33
FIGURA 2. LOS PRINCIPALES EJES DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	35
FIGURA 3. OPERATIVO “MERCADO DE SONORA”	70
FIGURA 4. MALTRATO DE ANIMALES SILVESTRES	71
FIGURA 5. CINCHAMIENTO DE ÁRBOL	75
FIGURA 6. OPERATIVO FORESTAL	75
FIGURA 7. MAPA CONCEPTUAL DE LAS ÁREAS Y ORGANISMOS DESCONCENTRADOS DE LA SEMARNAP	98
FIGURA 8. LIC. MARÍA DE LOURDES HERNÁNDEZ MEZA	98
FIGURA 9. LIC. JOSÉ RICARDO RODRÍGUEZ SORIA	119
FIGURA 10. MAPA CONCEPTUAL DE LA DENUNCIA AMBIENTAL Y SU DESARROLLO	123
FIGURA 11. MAPA CONCEPTUAL DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL	126
FIGURA 12. DRA. MARIA DO ROSARIO PARTIDARIO	132
FIGURA 13. DEPÓSITO DE DESECHOS PARA ANIMALES, ENFOCADO AL FOMENTO EN EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LISBOA, PORTUGAL	134
FIGURA 14. DRA. MARÍA JOSÉ EN SU CARACTER DE VOCAL ASESOR EN LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO EN MADRID, ESPAÑA	135

Dedicatoria:

Este libro es para mis grandes amores:

A mi amado esposo Álvaro, a mis hijos Álvaro Jr., André y a mis hermanos Isabel y Jorge, que son mi luz e inspiración...



Agradecimientos

Expreso mi enorme gratitud a las autoridades académicas y administrativas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas por el apoyo brindado en la realización de esta obra. Para mí ha sido un gran honor aprender el arte de la investigación bajo el manto y tutela de las doctoras María del Carmen Carmona Lara (IIJ-UNAM), Esthela Gutiérrez Garza (IINSO-UANL) y el doctor Alberto Alvarado Rivera (FADYCS-UAT). Agradezco particularmente al doctor José Alberto Ramírez de León, Director de programas de apoyo, por su perseverancia en la formación de nuevos investigadores, con un manejo cálido comparte sus conocimientos en beneficio del saber académico y docente. Al doctor Enrique Garza Mejía, Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por brindarme todo su apoyo y canalizar todos mis esfuerzos en el impulso de la investigación dentro de nuestra Facultad.

Asimismo, mi eterno agradecimiento a la Universidad Autónoma de Nuevo León dentro del Instituto de Investigaciones Sociales y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, toda vez que la presente investigación formó parte del trabajo realizado dentro del programa de Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable al cual pertenece.

Dra. Laila Alicia Peralta Escobar



Prólogo

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue el primer fundamento legal que reguló los recursos naturales de la nación enmarcando así a la justicia ambiental en México.

La sustentabilidad en la Ley Ambiental es una nueva y obligada concepción del derecho, que al emerger de la interrelación normativa de la ecología y la actividad cultural del hombre; se nutre de múltiple relación científica y disciplinaria, al mismo tiempo que complementa, reúne y relaciona las diferentes ramas del derecho que tienen que ver con la naturaleza y los recursos naturales, de ahí su característica que la hace de orden público, porque sus normas persiguen el interés colectivo y están orientadas al bien común y específicamente a la preservación de la naturaleza y del medio ambiente, con ella la seguridad de existencia de los recursos naturales.

La Dra. Laila Alicia Peralta Escobar, es una apasionada del derecho ambiental, ha logrado realizar un trabajo de investigación, crítica y constructiva en propuestas de diseños de nuevos paradigmas de justicia ambiental en México, como la elaboración de políticas públicas, que unifiquen de manera coordinada los trabajos que se generen en los poderes de la unión a través de sus instituciones gubernamentales y propone, además la creación de una cultura ambiental en organismos no gubernamentales, a través de estímulos fiscales económicos y de otra naturaleza.

Todo ello enmarcado en el derecho como instrumento rector que tiene el propósito de regular, dirigir, prohibir o autorizar actos y hechos derivados de los hombres, auxiliándose de un gran número de normas y leyes que el derecho ambiental necesita en el desarrollo de varios principios que rigen y guían paralelamente con el Estado a la justicia ambiental, así como la forma en que se aprovechan los recursos naturales capitalizables a la construcción de un civismo ambiental enfocado a la formación de ciudadanos capaces de hacer valer sus derechos ante las autoridades ambientales y denunciar conductas contrarias a la normatividad ambiental.

Uno de los puntos más destacados de esta obra, es la propuesta de política pública, con la creación de cortes ambientales itinerantes que formarían programas de difusión que se presentarían de manera obligatoria en todos los niveles; todo ello con la intención de provocar en el educando interés por la formación integral de la cultura ambiental y así saber ejercer su derecho humano ambiental.

La justicia ambiental en México, ha sido limitada y ha incidido en el deterioro de los recursos naturales, por lo que se requiere establecer tribunales, especializados en la materia que coadyuven a la toma de conciencia de la humanidad sobre el daño, irreversible que consciente e inconsciente estamos realizando en el medio ambiente.

El derecho al medio ambiente es una exigencia ética del cuidado de bienes públicos, por lo que sin duda la propuesta de los Tribunales Verdes en México, es resultado de la búsqueda de soluciones creativas para enfrentar los retos actuales en una justicia pronta y expedita.

Los Tribunales Verdes en México, la sustentabilidad en la Ley Ambiental y la Construcción de un nuevo paradigma constitucional, es un texto que constituye un exitoso trabajo de investigación, estudio y reflexión, que contiene comentarios, análisis de constitucionalidad, crítica constructiva y propuesta de cambio, así como un claro posicionamiento en torno a la naturaleza y a la actual estructura de la justicia ambiental en México.

Por lo que, en ningún momento dudé escribir el presente prólogo, cuando la doctora Laila Alicia Peralta Escobar, me lo pidió, dado que la temática tratada es viable y por la certeza de que su libro no quedará en un anaquel de biblioteca olvidado, sino que será aprovechado como obra de consulta, porque busca construir un nuevo espacio de responsabilidad social.

Dr. Alberto Alvarado Rivera

Introducción

Dentro de la institución legislativa se establecen trabajos en el diseño de nuestra normatividad. Se ponen de manifiesto los cambios estructurales que han sufrido las leyes y los reajustes que han contribuido a esos ajustes normativos. El presente trabajo se constituye sobre un análisis muy detallado del diseño de esta normatividad. Estableciendo aspectos que puntualizan la parte *sustentable* que se ejercen dentro de los actos cotidianos de los ciudadanos. Es importante precisar, los cambios sufridos en la ley a fin de convertirlos en un derecho vigente y positivo para nuestras instituciones. Al integrarlos a una ley que promueva los factores intrínsecos de la sustentabilidad.

Este aspecto *sustentable* a considerar dentro de la justicia ambiental, prevalece en el desarrollo de los procesos jurídicos en la protección a los derechos humanos en pro del medio ambiente. La garantía de los principios y valores del derecho a la vida y a su calidad han sido dados por vistos por parte de nuestras diferentes instituciones y leyes ambientales, por lo que causa gran resonancia, el impacto que provoca la norma ambiental y las resoluciones que se emiten en la procuración y administración de justicia, y se permea a través de la denuncia ambiental y los tribunales. Esta simbiosis se maneja hasta su resolución final, realizando un análisis de los diversos tribunales que se constituyen y que dirimen controversias en este sentido.

En el contexto internacional las mejores prácticas en el mundo, muestran las fortalezas en el manejo de la justicia ambiental y la constitución de Tribunales Verdes. Tomando una perspectiva objetiva sobre entrevistas a profundidad con grandes personalidades de la Unión Europea, aportando su experiencia y talento en las prácticas realizadas dentro de su país. Este punto, toma relevancia ya que se realiza un análisis comparativo de un proyecto de investigación internacional y su aplicación en México. Adicionalmente, se establecen como líneas posteriores de investigación, una propuesta de políticas públicas para optimizar la justicia ambiental en el país. Basada en lo referido con anterioridad, y destacando el hecho de conocer cuál es la situación actual de la impartición de justicia ambiental en México, a fin de estar en posibilidad de proponer un

Tribunal Verde en México, se realiza la presente investigación que consta de cinco capítulos, mismos que se conforman de la siguiente manera.

El Capítulo 1, es la columna vertebral de la presente investigación. Se diseña y conforma un marco teórico y metodológico que determina todo el trabajo de investigación. Se destaca la parte histórica y documental del *ius naturalismo* o derecho natural del hombre en referencia con el valor moral del derecho que es la justicia. Los derechos humanos se establecen en una postura antropocéntrica del hombre dentro de su entorno en relación con los demás y el medio ambiente. Adicionalmente se destaca la figura de la sustentabilidad como un elemento básico para el desarrollo y fortalecimiento del país.

Capítulo II, con base en la identificación de injusticias, estos lineamientos son apoyados por un análisis de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en donde se denota a la sustentabilidad como una gran injusticia ambiental. Queda evidenciada la gran problemática de la degradación de nuestros recursos naturales, analizándolos desde una óptica estadística.

Capítulo III, el diseño sustentable de las leyes que encuadran los trabajos de las dependencias gubernamentales. Establecen los límites y áreas de oportunidad que se muestran estableciendo líneas de trabajo por realizar a fin de minimizar estas deficiencias. Las reformas o adiciones a la ley en materia de sustentabilidad se establecen con detalle para determinar sus alcances dentro del trabajo político, económico, ambiental y social dentro del ordenamiento jurídico.

Capítulo IV, el diseño y reestructuración del andamiaje institucional denotan los cambios hacia la especialización, en esta parte de la investigación se ven los alcances que logra el andamiaje institucional en México. Las instancias gubernamentales se ven modificadas y sus agentes clave dan testimonio vivido de eso.

Capítulo V, para finalizar la investigación se destaca la importancia de las mejores prácticas internacionales de los países que han logrado con éxito trabajos en pro de la justicia ambiental. En este capítulo se desarrolla la propuesta de investigación para la implementación de un Tribunal Verde en México. Se identifica con precisión un análisis realizado por expertos en la materia y se realiza un comparativo para su implementación en México. Finalizando con una propuesta en la aplicación de políticas públicas en materia de educación y gobernanza en el fomento a la justicia ambiental.

Capítulo I

El derecho natural del hombre y la justicia ambiental

Introducción

Este capítulo versa sobre la implementación de las directrices teóricas que conforman la presente investigación. Es importante precisar que las estructuras filosóficas del derecho convergen de manera armónica con teóricos que construyen paradigmas coincidentes con la idea de iusnaturalismo o derecho natural del hombre.

Los conceptos de derecho y justicia no siempre se encuentran enmarcados en un enunciado legal. Se ponen en la mesa de discusión hasta dónde llegan los elementos sustanciales del derecho y las potestades que el ser humano tiene y detenta dentro de nuestras instituciones jurídicas.

La sustentabilidad es un elemento que solo se encuentra mencionado en nuestras disposiciones jurídicas. Sin embargo, no se le ha dado la importancia debida ya que solo se trata de proteger al medio ambiente de una manera superficial. Por lo que es importante ver con detalle los elementos sociales, económicos y ambientales que la sustentabilidad detenta. Es por esto, que el presente capítulo determina una manera diferente de ver las cosas proponiendo nuevas rutas en la obtención de la justicia ambiental, a través de una metodología en particular.

1. El derecho natural o el iusnaturalismo

El derecho natural ha sido un tema fundamental en la Filosofía del Derecho discutido en todos los anales de la historia. Dentro su análisis tiene como epicentro esta temática, la concepción de un derecho más allá de lo escrito, se concibe en lo más íntimo de la conciencia humana fijándose en el corazón del hombre, señala Passerin D'Entreves:

Los filósofos del derecho tienen tres problemas que son materia de estudio y controversias: la determinación de la noción del derecho, su esencia y naturaleza, el carácter de la obligación de la regla del Derecho, partiendo de las relaciones entre el derecho, la moral y el fundamento y el derecho y la medida ideal a la cual debe ser referido. (Serrano Villafañe, Filosofía del derecho. Derecho natural, 1977).

El derecho natural conlleva los valores más íntimos del hombre que deben estar reflejados en la ley. Sin embargo, existe una contraposición a esta corriente ya que la *legalidad* de la norma no siempre coincide con los más altos valores de justicia y de moral que manda la esencia natural del hombre. En esta postura se encuentra Sócrates y Platón dentro de su escrito *Diálogos*, considera al derecho natural como una idea de ley eterna y derecho divino como parámetros que se deben medir a través de la razón universal del cosmos y del hombre.

La base fundamental del derecho lo constituye su principio de justicia como derecho natural *eius initium est a natura profectum*, emana en primer término de los actos reiterados del hombre que se convierten en costumbre y después en ley. Es por tanto, que la idea iusnaturalista se concatena de manera simbiótica con Dios y el cristianismo. El hecho de la existencia de un ser divino por medio de un “Dios” que todo lo ve y vigila, que al mismo tiempo crea, ordena y legisla al universo y por ende al hombre. Se construye una perfecta concepción cristiana de la ley y el teocentrismo jurídico.

1.1 Nociones del derecho natural o iusnaturalismo

El Derecho natural ha contado con diversas ideas en su concepción, los teóricos se ven rebasados en su denominación, sin embargo son coincidentes en la misión que les es asignada, la vislumbran como: un orden ideal de las cosas, apegado a la naturaleza, medida en valores, enaltece a la ética, con una funcionalidad creativa que cuenta con dirección, con óptica crítica, en búsqueda del perfeccionismo y con un elemento del orden mundial *ordo mundi*. (Serrano Villafañe, Filosofía del derecho. Derecho natural, 1977).

Jaques Leclercq reflexiona en el hecho que el derecho natural obliga a la autoridad a que asigne preceptos que no se encuentren en contravención a sus mismos ordenamientos y que representan a los valores más altos de la justicia. Este derecho natural obliga a los ciudadanos a obedecer y subordinarse ante la legítima autoridad. Su postura constituye una limitación y un poderoso freno a la autoridad en su omnipotencia en la elaboración de leyes justas *ad hoc* en el respeto y dignidad humana así como sus derechos dentro del orden jurídico.

Erik Wolf en su tratado *Das Problem der Naturrechtslehre* (1955, 2ª. Edición, 1958; traducción en español 1960), señala que el derecho natural es un problema que le concierne a todos y cada uno de los hombres, es incondicional, ilimitado, eterno y que los jurisconsultos, magistrados, administradores de justicia, funcionarios públicos lo deben manifestar como una *necesidad*, y por tanto le dan una base fundamental a fin de conquistar un *modelo objetivo del orden jurídico*.

1.2 Noción de derecho

El origen del derecho surge de una manera espontánea ya que los hombres primitivos no son conscientes de la *razón* de las normas que siguen, esto es, delimitan su libertad a fin de satisfacer un impulso natural. Comparativamente el derecho y el lenguaje conforman una semejanza en su evolución dentro de la formación del individuo, que posteriormente los gramáticos desarrollan de manera eficaz.

Las normas *per se* no aparecen en un comienzo escritas, son transmitidas a través de los hechos y se concretan en la “*costumbre*” de manera inmutable y sagrada. Sucesivamente se presenta ante el hombre la “*razón*”, despertando un sentido crítico para las crecientes actividades y las nuevas relaciones en la vida social. Se revaloran las costumbres comenzando la discusión y el ejercicio “*racional individual*”. Inicia por tanto una nueva fase, la formación de una clase de técnicos (juristas), que anteceden a la legislación. Después se concreta por la persuasión común de los individuos, mediante la parte legislativa para “*abolir o innovar*”, utilizando la “*razón* y la deliberación. (Del Vecchio, 2003, pág. 543).

La evolución del Derecho, avanza de lo particular a lo universal, el origen de las normas del pueblo primitivo reflejan su aplicación a sus propias necesidades y éstas tienden progresivamente a desarrollarse a merced de causas intrínsecas y extrínsecas. Las primeras en razón de vivir de manera aislada y las segundas a consecuencia de la guerra. Después surgen mezclas de otras costumbres o ideas, como dijo Cataneo: “El hombre reconoce poco a poco a su enemigo a su semejante”.

Así como el Derecho se va desarrollando en la mente humana elevándose a las “*máximas universales*” sugeridas por la razón, surgen derechos tan sagrados como verdades uniformes como “*La igualdad jurídica del hombre*”.¹ (Kelsen, 2004). Emerge

¹ Para Kelsen, en su libro *¿Qué es la justicia?*, menciona que el principio especial de la llamada “*igualdad ante la ley*”, expresa únicamente que el derecho deberá ser aplicado con su propio sentido. Se trata del principio de juridicidad o legalidad, que por esencia propia es immanente a todo ordenamiento jurídico, no interesando que tal ordenamiento sea justo o injusto.

un elemento indispensable para el Derecho que es la “*Justicia*”; a sus inicios si bien se encontraba inserta en éste, dicho valor fue reflejada sino por medio de la razón humana.

Platón maneja a la justicia en una progresiva dimensión ética por medio de un tratado denominado la “*República*”. Es referida por él, como una virtud especial que equilibra otras, como entes sociales, nos analiza en paralelo entre el individuo y la sociedad. Considera que la justicia individual es el equilibrio entre tres facultades o almas vitales (*apetitiva y nutritiva, valerosa y racional*), así como la relación en armonía con los miembros de la sociedad (Políticos, 1970). Platón ve simultáneamente a la justicia como virtud del Estado y como virtud individual por medio de la sabiduría, templanza y valor.

Otra óptica es la de Aristóteles, éste es responsable de elaborar de manera detallada una teoría de “justicia”, en stricto sensu para el Derecho. Usa la palabra justicia como “*la virtud total o perfecta*”, como una medida de “*proporcionalidad de los actos*” (Kelsen, 2004). Sin embargo se subsume ante una simbiosis axiológica entre el Derecho y el Estado, a través de un tratado denominado “*Ética a Nicómaco*”.²

En este momento de la historia surge con fuerza el dominio del “*Imperio Romano*”, fue el resultado del trabajo del espíritu humano más culto, que *Cristóbal de Thou* lo denominaba “*la razón escrita*”. Tan fundamental es su aportación que hasta nuestros días es guía para los diferentes ordenamientos jurídicos en Europa y América, por ejemplo: el Derecho Alemán que es el resultado de la mezcla del derecho germánico y el romano; España al derecho canónico y romano; Italia en su código civil de 1865 inspiradas en el derecho romano (Petit, 1989).

1.3 Noción de justicia

Los romanos presentan dos fuentes del Derecho que las denomina *fas* y *ius*, el primero emana de la religión y es sancionado por ella y no puede ser violado sin ultrajar a los dioses; el segundo descansa en el acuerdo general del pueblo y su inobservancia lesiona los derechos humanos, ejercitada conforme a las decisiones del poder público.

² Kelsen destaca la importancia de la virtud de justicia de Aristóteles, en el sentido de que la conducta justa es el término medio entre hacer el mal y sufrirlo, supone evidentemente que injusticia es aquello injusto para el orden moral positivo y el derecho positivo. Lo aportado por la doctrina del medio no es la definición de la ciencia de la justicia sino el fortalecimiento del orden social existente establecido por la moral positiva y el derecho positivo. Resalta Kelsen que éste es un aporte eminentemente político que protege a la ética aristotélica contra todo análisis crítico que apunta a su falta de valor científico.

Del *fas* surge el *ius naturale*, formulada por primera vez por parte de Cicerón, tomada de la filosofía de los estoicos y desarrollada por los jurisconsultos del Imperio romano y es considerada como “*un conjunto de principios emanados por la voluntad divina, apropiados por el hombre e inmutables que se conforman con la idea de lo “justo”*”. El jurista Ulpiano es de los tratadistas romanos más representativos en el uso de la palabra “*justicia*”. Ulpiano define a la justicia como *Iustitia: Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*; “La justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho” (Apel, 1991). Esta premisa del *iussuum* presupone una igualdad en el tratamiento de todos los individuos de una sociedad, reflejada por la diosa griega de la justicia *Themis*, que exige mediante su espada, un tratamiento proporcionalmente igual de justicia, reflejada por una *voluntas* o voluntad (Margadant, 1992).

La religión (*religio*) contribuyó al desarrollo del Derecho primitivo romano a través de los sacerdotes, éstos conocieron no solo de los asuntos religiosos, sino también de las formulas rígidas para la celebración de los contratos y ritos procesales. Se conocían como consultores al servicio de cualquier ciudadano, formando una corporación especial conocida como Colegio de los pontífices (Ventura, 2005).

En la Biblia la “*justicia*”, significa la suma de todo bien, llamando “justa”, a la persona buena, piadosa, humanitaria, caritativa, agradecida y temerosa de Dios”. Son muchos los estudiosos eclesiásticos que hacen estudios acerca de la justicia como San Ambrosio (*fecunda generadora de virtudes*), San Juan Crisóstomo (observancia de los mandamientos y obligaciones), San Agustín (el amor del sumo bien y de Dios (Recasens, 2001).

Dentro de los personajes eclesiásticos más representativos en el diseño de una teoría de justicia se encuentra Sto. Tomás de Aquino³. Éste se encarga de unir a la tradición aristotélica con la teología cristiana estableciendo los preceptos fundamentales de los derechos humanos. Así hace aparecer una nueva especie de justicia que denomina “*social*” o “*legal*”, (Kelsen, 2008). Durante la Edad Media la justicia preserva un marco normativo en donde define *a priori* su sentido. En la modernidad su concepción de justicia gira alrededor dentro de un orden social, político y económico mediante sus normas e instituciones.

³ Lord Acton es referido por Pound, Roscoe, en su libro “*Justicia conforme a derecho*”, señala que el primer liberal fue Sto. Tomás de Aquino, por dar el primer paso hacia la secularización de la idea de la justicia que en la teoría de los Santos Padres ya que había sido una idea puramente teológica.

2. Derecho ambiental y justicia ambiental en México

El Derecho ambiental y la justicia no se pueden analizar solo a la luz de las fuentes formales del derecho. La justicia de la norma ambiental cuenta con una estructura multidisciplinaria en la que convergen múltiples aristas legales que coinciden en su análisis en estructura y operación. Es incluso albergue de disciplinas en las que impera el criterio de autoridades científicas y tecnológicas (*normas técnicas ambientales*).

Existen infinidad de conceptos de derecho ambiental, que establecen la relación directa del comportamiento “razonado” del individuo en relación con el medio ambiente, uno de los personajes que ha ejercido con mayor peso estas líneas de investigación es el doctor Raúl Brañes, quien propone como derecho ambiental:

El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de los efectos de que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos. (Brañes & Carmona, Derecho ambiental mexicano. Aspectos jurídicos de los problemas ambientales en México., 1981, pág. 32).

Si bien es cierto que este concepto establece una condicionante legal, puede ser enriquecido por aspectos en ciencias sociales y naturales, mismo que es el ánimo de esta investigación.

En el análisis legal del derecho ambiental como hemos referido, se da cabida a otras disciplinas diferentes como las ciencias sociales, dada la postura “antropocentrista” del hombre, en un estudio de sistema natural. Contamos con la postura de Odum, que aunque es un biólogo renombrado, incursiona en la relación biológica del hombre con las ciencias sociales.

Odum, manifiesta y el hombre se encuentra bajo este tenor:

[...] la ecología no solo tiene relación con los organismos, sino con los flujos de la energía y los ciclos de la materia del continente, en los océanos, en el aire, y en las aguas continentales, por eso también puede considerarse como “el estudio de la estructura y función de la naturaleza”, (Odum, 1989, pág. 11)⁴

⁴ Se debe destacar que en el análisis del Derecho Ecológico con las ciencias sociales de Odum es resaltado por parte de la doctora Carmona Lara en sus diferentes trabajos realizados dentro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El tratadista hace mención a varias disciplinas de las ciencias sociales como la economía y el derecho. Referente a la economía hace una crítica enfática en que éstos, no cuentan con parámetros adecuados para una adecuada inclusión a la naturaleza dentro de los sistemas de producción. Comenta que deben ampliar esas posibilidades para que exista una mejor protección al ambiente. Con respecto al derecho, Odum propone que se puede establecer con mayor eficacia el derecho a través de la *“planeación y un cambio de perspectiva mediante valores”*, manifiesta:

Los problemas sociales, en particular con aquellos relacionados con desigualdades, el nivel económico y la justicia social tienen una importancia capital especialmente donde la densidad de población es alta y el desarrollo industrial es denso. El impacto de decisiones de planeación debe de terminarse no solo en la relación en conjunto, sino también en relación a los diferentes grupos sociales, raciales y económicos los cuales pueden ser afectados de una manera muy diferente por una propuesta de planeación dada. Los procedimientos legales, económicos y políticos necesarios para implementar la administración del ecosistema, es posible que no puedan ser interpretados hasta que exista una mejor base científica, para la planeación integral, algún camino confiable para determinar la capacidad de soporte y un ánimo de decisión pública afortunado. (Odum, 1989, pág. 269 y 271).

La intención de la presente investigación es realizar un análisis detallado no solo de la parte legal sino del andamiaje de instituciones que procuran y administran justicia en México. De manera particular el Derecho en México se detallará más adelante desde el punto de vista de la constitución y de la legislación ambiental como capacidad instalada en nuestro país.

3. Bases constitucionales del Derecho Ambiental

La doctrina ha establecido que el medio ambiente es un derecho de tercera generación y los civiles y políticos se encuentran en la primera y los sociales y culturales constituyen las segundas, sin embargo, han sido establecidos todos estos derechos humanos en un precepto normativo denominado “constitución”.

Las primeras constituciones que albergaron la inclusión del artículo 27 constitucional que es la base del medio ambiente en México son:

- 1) El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- 2) Las Bases y leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843.
- 3) El Acta Constitutiva y Reformas de 1847.

- 4) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- 5) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Rabasa, 2007).

La materia agraria fue la primera que protegió al medio ambiente en México, a través del ingeniero poblano Pastor Rouaix (1874-1949), quien es el ideólogo de los artículos 27 y 123 constitucionales de la Constitución Política de 1917 en Querétaro. Fue asesorado por el licenciado Andrés Molina Enríquez (1868-1940) autor de la obra *“Los grandes problemas nacionales”*, misma que inspiró a los revolucionarios de la época (Rabasa, 2007). Las constituciones anteriores a la de 1917, no albergaron ninguna disposición de carácter ambiental y no expresaban el espíritu de la Revolución mexicana.

El artículo 27 es fundamental para el medio ambiente ya que enmarca el *“derecho de la propiedad privada, el de ordenamiento territorial (recursos naturales), en la conservación y restauración del equilibrio ecológico”*. Constituye el fundamento constitucional que le da legalidad a la Nación por tierras y aguas dentro del territorio nacional, en donde se expiden en forma reglamentaria a la *Ley Agraria*, en la que señala en el artículo 1 y 2.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico (...) Así como el establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento y crecimiento de los centros de población ajustándose a lo dispuesto a la Ley General de Asentamientos Humanos, asimismo proteger y preservar los recursos naturales mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Con base en el constituyente de 1917, además del artículo 27 constitucional contamos con los preceptos que enmarcan la Justicia Ambiental en México mismos que son: 4, 25, 73, fracción XXIX-G, 115 y 122, en donde se determinan particularidades de cada uno de ellos.

Referente al artículo 4 se ostenta el *“derecho a la protección a la salud”*, fue adicionada el *“desarrollo sostenible”* en su párrafo quinto (*Diario Oficial del 28 de junio de 1999*). A la letra dice, *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*. Esta máxima se relaciona directamente con el informe Brundtland, ya que incluye acceso a los recursos y la distribución racional de costos y beneficios, igualdad social, desarrollo de economías de mercado centralizado (Fix-Zamudio, 1993), Gutiérrez de Cabiedes sostiene:

El bien jurídico del medio ambiente, otros bienes jurídicamente protegidos: El patrimonio histórico, artístico y cultural, la ordenación de territorio, etc., derecho de interés legítimo de todas las personas a un ambiente adecuado y otros derechos o interés protegidos (...) Distintos de éste, aunque en ocasiones estrechamente relacionado con él (derecho de propiedad, salud, vida, etc.), (Gutiérrez de Cabidies e Hidalgo de Cabiedes, 1999).

El artículo 25 queda completamente adherido al concepto de “desarrollo sustentable”, *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable”*. En este punto en particular, antecede la obligación constitucional de las empresas de cuidar y conservar el medio ambiente. Es uno de los factores primordiales para empresas públicas y privadas como compromiso social *“costo social”*. Su fundamento se encuentra en la *“Economía del Bienestar”*, de la cual no se debe de abstener. Dichas obligaciones se encuentran enmarcadas dentro de las Normas Oficiales Mexicanas Ambientales (en adelante NOM), que se constituyen como normas técnicas elaboradas por especialistas y son fundamentales instrumentos para complementar a la norma jurídica.

El art. 73, fracción XXIX-G, cuenta con la facultad del Congreso de la Unión en “expedir leyes ambientales”. En este precepto constitucional que tiene dentro de la esfera legislativa, *el Congreso de la Unión*, cuenta con una total carga en la elaboración de nuestras leyes. Se han hecho consultas nacionales a través de las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente del H. Congreso de la Unión. Se ha invitado a sectores públicos y privados de la sociedad a fin de analizar y evaluar colegiadamente para proponer las adecuaciones jurídicas a que haya lugar. Conformó un parte aguas, los días 22 de marzo al 31 de julio de 1995, en donde por primera vez se abrió un capítulo especial a los Delitos Ambientales dentro del Código Penal Federal.

Con respecto, al artículo 115 constitucional *“Los municipios están facultados a legislar y a ejercer acciones sobre el medio ambiente en su jurisdicción territorial”*. Los municipios, además de la Federación y los Estados, están facultados en materia ecológica a legislar libremente dentro de sus territorios. Esto da base a lo señalado en los artículos 7 y 8 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Se señalan las facultades y obligaciones de cada una de ellas respectivamente, asimismo los estados podrán elaborar leyes especiales en materia ambiental según sus propias necesidades.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal según el artículo 122 constitucional le da la pertinencia legal de poder legislar en ésta y otras materias, en donde se encuentran leyes ambientales del Distrito Federal, así como se debe

mencionar que en el año 2000 se desincorporó el Código Penal Federal de esta instancia, convirtiéndose en autónomo.

4. Instrumentos internacionales instalados en México

En materia internacional, los orígenes de las primeras manifestaciones en favor del medio ambiente se enmarcan en el primer encuentro internacional de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano-Estocolmo, Suecia del 5 al 16 de junio de 1972. Este evento fomentó la creación del *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA), es el principal programa a cargo de los asuntos del medio ambiente y los ministerios ambientales.

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar del bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Dentro de las capacidades normativas ambientales en México, además de la constitucional, contamos con leyes especiales. El 23 de marzo de 1971 se presentó el primer esfuerzo legislativo en materia ambiental denominado “Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental”. Fue resultado del cambio del artículo 73 fracción VI constitucional, en donde se dotaba al Consejo de Salubridad General para dictar medidas para prevenir y controlar la contaminación. Con base en esta ley posteriormente aparecieron reglamentos de *prevención y control de contaminación atmosférica originada por humos y polvos* y otros.

Fue hasta el 10 de agosto de 1987 donde se reformaron los artículos constitucionales 27 y 73 XXXIX-G. Se dio fundamento legal a la materia ecológica incluyendo temas de restauración y preservación del equilibrio ecológico y la inclusión además de los estados y municipios bajo este tenor. El proyecto de *Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente*, aprobado el 28 de enero de 1988, por unanimidad de votos, entró en vigor el 1º de marzo del mismo año.

En la actualidad en México, podemos destacar la importancia que la constitución otorga a la parte legislativa, en su artículo 133 constitucional se determina:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que

pueda haber en las constituciones o leyes de los estados (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934).

Como se puede observar, nuestro constituyente pone al mismo nivel de jerarquía, a la constitución, leyes (reglamentos) y tratados. Su tratamiento dentro de los procesos jurídicos de nuestro país ha sido fortalecido por lo que denominamos *jurisprudencia*. Éstas constituyen las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, dentro de la interpretación natural de la norma o ley.

En la aplicación estricta de la norma jurídica, la materia federal impera sobre otras de la misma naturaleza. La materia ambiental es la única en su especie que conforma en su haber normas técnicas de aplicación obligatoria en los procesos ambientales. Éstas no constituyen una ley sino una norma de orden científico y que forma parte del gran legado de la legislación en materia ambiental.

Nuestra constitución y sus fundamentos jurídicos que avalan sus capacidades legislativas referidas con anterioridad. Se encuentran esquematizadas en varios cuadros que con posterioridad se establecen. Con respecto a los Tratados Internacionales el artículo 2 inciso a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969:

Acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969), así como aquellos celebrados entre México y organizaciones internacionales.⁵

Tabla 1. Acuerdos internacionales mediante tratados bilaterales y multilaterales ambientales celebrados en México.

TRATADOS INTERNACIONALES			
ALEMANIA	3	EGIPTO	1
ARGELIA	1	ESPAÑA	3
ARGENTINA	3	EUA	12
BELICE, GUATEMALA Y HONDURAS	1	EUA-CANADÁ	2
CANADÁ	1	FINLANDIA	2
CHINA	2	FRANCIA	2

⁵ La información fue obtenida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx/tratados/>.

COLOMBIA	1	GUATEMALA	1
COREA	3	INDONESIA	2
CUBA	1	ITALIA	1
MESOAMÉRICA	1	NORUEGA	1
GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NTE.	1	REPÚBLICA CHECA	1

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SEMARNAT, www.SEMARNAT.gob.mx/temas/internacional/paginas/tratados_pais.aspx

5. Origen de la sustentabilidad

En épocas anteriores, los ciudadanos ejercían su derecho e inconformidad por alguno tipo de detrimento en materia ambiental. La acciones que precedían a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (en adelante PROFEPA), se expresaban a través de marchas, manifestaciones, cartas u otro medio dirigidas a los funcionarios públicos en esta materia, en razón que consideraran sus resoluciones y aplicaran la ley de otra manera (Alanis Ortega, 2012, pág. 162).

En la interposición de una demanda ambiental y que ésta sea viable dentro de la PROFEPA, existe una facultad discrecional que le permite a esta instancia actuar o no, ya sea ejerciendo su derecho en materia administrativa a través de un procedimiento para el pago de una multa o dándole vista en materia penal a otra (Agente del Ministerio Público de la Federación). Además contamos con la denuncia popular a la que cualquier ciudadano puede aspirar en alguna inconformidad propia o ajena.

No obstante, se ha visto incrementado los índices delictivos del país, poniendo en detrimento a nuestros recursos naturales. Las autoridades ambientales se han visto rebasadas por la gran cantidad de denuncias ambientales que tienen que desahogar. Además, se encuentra el factor de la especialización de los funcionarios públicos sobre esta materia, ya que en su desarrollo se involucran la norma jurídica y norma técnica (Normas Oficiales Mexicanas-NOM).

Por tanto, la incoación de una denuncia ambiental implica una serie de factores sociales, económicos, culturales, etcétera, que hace que el individuo proceda o no dependiendo de su propia realidad. En la mayoría de las ocasiones, la falta de cultura y analfabetismo ambiental derivada de la ignorancia, miedo y desconcierto da como resultado consecuencias que inhiben una participación proactiva de una denuncia ambiental.

Es un compromiso como académicos e investigadores el encontrar nuevos dispositivos a fin de sensibilizar a la población y a los sectores públicos y privados

a estimular la interposición de la denuncia ambiental. En esta vertiente se deben identificar las áreas de oportunidad dentro del andamiaje institucional a fin de fortalecerlas. Un medio idóneo es el Desarrollo sustentable aplicado a nuestro dispositivo legal.

El desarrollo sustentable como paradigma ambiental fue diseñado y propuesto por la ex Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland. El informe Brundtland fue el instrumento que requirió la Organización de las Naciones Unidas para unificar trabajos en mejora del medio ambiente y de la equidad social (Brudtland, 2002).

Dentro del desarrollo sustentable, se encuentran aspectos que conforman la idea en el incremento en prosperidad y una vida digna en comunión con nuestro ambiente: la económica, la ecológica, la social, la política y la cultural. No obstante, la presente investigación tiene como objetivo analizar con detalle sus interacciones, con la denuncia ambiental. Esto, en razón de la gran impunidad que en México se ha presentado por las conductas contrarias a la norma ambiental.

En foros y audiencias públicas se ha discutido la oportunidad de romper con los estereotipos o paradigmas actuales. Buscar y diseñar nuevos modelos y formas para una debida administración y procuración ambiental, es un trabajo que nos pertenece a todos sin importar la disciplina que se trabaje, por lo que es menester construir nuevas instituciones, regulaciones e interpretaciones. (Gutiérrez Garza & González Gaudiano, 2010). En el caso de la presente investigación, se indicará la presencia de la sustentabilidad en la ley ambiental y se tomarán tres principales ejes que inciden en la conciencia cívica de la denuncia ambiental: la social, la económica y la ambiental, y serán desarrolladas en este apartado, ver figura 1.

Figura 1. Los principales ejes del desarrollo sustentable.



FUENTE: Elaboración propia.

5.1 El Desarrollo sustentable como injusticia ambiental

Del apartado anterior, se puede afirmar que el Estado carece de *sustentabilidad* en el manejo de los recursos naturales. A pesar de los esfuerzos que han realizado nuestras autoridades dentro de la normatividad vigente y sus prácticas en el andamiaje institucional. Sin embargo, en este apartado, se precisa su creación, implementación y ubicación a fin de conocer con exactitud cómo se adosa a nuestras instituciones.

Para comenzar debemos remitirnos al Informe Brundtland, éste fue el detonante que requirieron las Naciones Unidas para unificar trabajos en mejora del medio ambiente y de la equidad social, para asumir el compromiso de impulsar el desarrollo sustentable (Brundtland, 2002) en cada uno de los países. Las estratégicas declaraciones del informe se encuadran en dos:

1. Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas.
2. Un tipo de desarrollo que comulgue con los sistemas económicos y la biosfera, en una relación complementaria.

El desarrollo sustentable, presenta varias aristas en su haber: la económica, la ecológica, la social, la política y la cultural. No obstante, la presente investigación tiene como objetivo analizar con detalle sus interacciones, en el campo de conocimiento del medio ambiente y de manera particular la forma en que los ciudadanos y sus organizaciones participan a través de la denuncia ambiental. Esto, en razón de la gran impunidad que en México se ha presentado por las conductas contrarias a la norma ambiental.

El desarrollo sustentable tiene su antecedente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y de la Agenda 21, este indicador internacional dio apertura a una concepción de un medio ambiente sano para el bienestar de los individuos con fundamento en México en el artículo 25 constitucional:

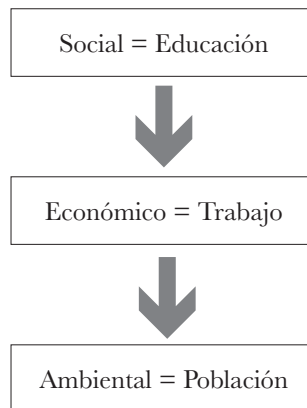
Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable. Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.⁶

⁶ Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación de fecha 20 de diciembre de 2013.

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), a la que pertenece la PROFEPA y con base en las directrices que la rigen, apertura en el año 2001 un programa especial denominado “*Programa para promover el desarrollo sustentable en el Gobierno Federal*”, en la que se fueron adhiriendo de manera constante las secretarías de estado creando políticas específicas en el fomento al desarrollo sustentable.

En diferentes foros se ha sugerido que se rompan los paradigmas actuales y se busquen nuevos modelos y formas para una debida administración y procuración ambiental, por lo que es menester construir nuevas instituciones, regulaciones e interpretaciones (Gutiérrez Garza E., 2010), es el caso de la presente investigación. Del desarrollo sustentable se toman tres principales ejes que inciden en la conciencia cívica de la denuncia ambiental: la social, la económica y la ambiental, véase figura 2.

Figura 2. Los principales ejes del desarrollo sustentable.



FUENTE: Elaboración propia con base en los principios del desarrollo sustentable.

5.1.1 Social. Educación

Mucho se ha dicho acerca de la educación ambiental en relación con el desarrollo sustentable. Desde sus inicios en la “Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental en Tíblisi, República de Georgia”, (González Gaudiano E., 2007), (URSS, 1977), la UNESCO ha trabajado a pasos firmes para que las aportaciones de los países miembros conjunten esfuerzos en pro al desarrollo sustentable. La OCDE ha realizados grandes iniciativas sobre evaluaciones periódicas a sus sistemas educativos. Sin embargo, es más asertiva la Unión Europea a través del Tratado de Maastricht (1992), donde explícitamente se promueve con rigor el fomento al desarrollo sustentable en pro del ambiente y subsidiariedad. En este caso la Unión

Europea debe intervenir únicamente cuando los objetivos pueden alcanzarse mejor a escala comunitaria que a nivel de Estados miembros aislados, (González Gaudiano E. J., 2007).

En México y el mundo desafortunadamente la educación ambiental se encuentra asentada en el ámbito formal hacia la población “infantil”, ya que el Estado le apuesta a este sector educativo dejando al margen el nivel medio y superior.

Para la población adulta la ley señala en su artículo 39 párrafo tercero de la LGEEPA lo siguiente:

La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que las instituciones de Educación Superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales.

No obstante lo anterior, son muy pocas las universidades que cuentan con programas de Desarrollo Sustentable, Derecho ambiental y otras materias afines que promuevan en el alumno el estudio y desenvolvimiento de la investigación ecológica.

Entonces, ¿qué es lo que pasa con la población adulta que no se encuentra estudiando o que no cuenta con una formación educativa? ¿Cuál es su postura ante la presencia de la comisión de una conducta contraria a la ley ambiental? El ciudadano se encuentra en presencia de la contaminación, tala clandestina, caza ilegal, pesca indebida, agotamiento de flora y fauna silvestre protegida y ¿qué medios tiene a su alcance para combatirlos? Es por esto que dentro del Estado se encuentran dispositivos legales como la denuncia ambiental que constituye un termómetro jurídico que nos permite medir estos comportamientos.

5.1.2 Economía. Empresas

La economía mexicana, dentro de su devenir histórico ha sufrido cambios en su estructura, no obstante, no ha podido superar vaivenes económicos en su haber. Se han mostrado con gran énfasis: la desigualdad, pobreza, el desempleo simulado y maquillado en diferentes sectores del país. Las finanzas públicas, no cuentan con alguna directriz sobre los egresos públicos, que han arrastrado grandes cargas en deudas e inestabilidad externa en forma permanente (Nadal, Alejandro, 2007).

En México el Estado ha construido instrumentos económicos a fin de que los actores afronten los “costos” sobre el aprovechamiento de los recursos naturales

y por otro lado les proporciona “*apoyos o incentivos*” a éstas y a los particulares dentro de sus actividades económicas. Dentro de los instrumentos referidos (Sánchez Dorantes, 2012), podemos señalar:

1. Derechos, impuestos, subsidios, concesiones e incentivos tributarios, seguro por riesgos y accidentes ambientales, los depósitos y su restitución, certificación, sellos verdes (*eco-etiquetas*).
2. La producción que se genera dentro de las Unidades de manejo de vida silvestre (UMAS), para la regulación de la conservación de las especies y su hábitat.
3. Unidades de manejo en aprovechamientos forestales y combate de incendios forestales.
4. Fondo Forestal Mexicano para el cobro y pago de bienes y servicios ambientales, este se genera en base a los aranceles, impuestos a los bienes forestales importados por bienes y servicios ambientales y por la prestación de asistencias técnica.
5. Centros de Origen y de Diversidad Genética en la liberación de especies.
6. Establecimientos de “zonas libres”, sobre productos agrícolas orgánicos y otros.

A pesar de los instrumentos referidos los índices delictivos van en aumento, por eso es menester enfocarse en la economía del ciudadano a través del trabajo.

5.1.3 Ecológico. Densidad poblacional

La población es un factor preponderante en los procesos económicos, políticos, sociales y culturales de un país. La población incide en la explotación directa de los recursos naturales; mientras más demanda poblacional, mayor es la exigencia de alimentos, esta premisa versa sobre el principio de Malthus. El autor afirmaba que el crecimiento de la población crece en progresión geométrica, aumentando de manera progresiva sin limitaciones, en cambio los recursos naturales crecen en progresión aritmética mediante un proceso lineal y constante; por lo que existe el gran riesgo del agotamiento de los recursos naturales.

En nuestro país la densidad poblacional se rige bajo los parámetros de la Ley General de Población cuyo objetivo se señala en el artículo 1º que a la letra dice:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

En relación al desarrollo del país, el Estado a través de la Secretaría de Gobernación, pone de manifiesto programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país; dicha premisa se encuentra establecido en el artículo 3 apartado II de ordenamiento referido.

Se crea el Consejo Nacional de Población como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación el 7 de enero de 1974, organismo que tiene como encargo la planeación demográfica del país con la intención de incluir programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental tomando en cuenta los fenómenos demográficos que se presenten. El país consciente de esto toma en cuenta en gran medida el comportamiento del incremento o no de la población en los procesos productivos por lo que la denuncia ambiental se cuenta como uno de ellos.

Capítulo II

La identificación de injusticias ambientales y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Introducción

Una fuente importante de información son los datos estadísticos y geográficos que emanan del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en adelante INEGI, (Geografía, Acerca del INEGI, 2015). Este organismo se creó el 25 de enero del año de 1983, por decreto presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, su estructura y funcionamiento dependía de las siguientes áreas: Dirección General de Estadística,⁷ la Dirección General de Geografía,⁸ la Dirección General de Política Informática y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.

La captura, procesamiento de datos y la proyección de resultados ante la opinión pública como un servicio directo que se le brinda a la población sobre temas como territorio, población y economía. Dan como resultado aportaciones científicas sobre temas de interés que sirven en la toma de decisiones en el diseño de directrices que se implementan a través del Estado.⁹

Se ha fundamentado como uso obligatorio la utilización de los datos que emanan de él. Específicamente en el año de 1996 se modifica la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, (en adelante LGEEPA), dentro del capítulo de “*Derecho a la información ambiental*”, en sus artículos 159 a 159 Bis 6, sobre dos vertientes: Una obligación por parte del Estado de emitir datos en una total transparencia a través del *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales*, a fin de publicitar la base de datos obtenida; y el segundo el *derecho humano de tener un acceso a la información ambiental* que cuenta dicho organismo. Posteriormente, el 7

⁷ Esta dependencia funcionaba desde 1882 y estaba incorporada a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

⁸ Establecida en 1968 y estaba adscrita a la Secretaría de la Presidencia.

⁹ Este organismo se desconcentró en el año de 1985 y traslada su sede a la ciudad de Aguascalientes.

de abril del año 2006, se reforma el artículo 26 apartado B de nuestra Constitución Mexicana.

Esto, con la finalidad de que la Federación, los estados y los municipios utilicen la información obtenida del *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* (Carmona Lara, María del Carmen, 2012).

1. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2015

A fin de identificar de manera oficial a las injusticias ambientales, tomamos como referente un instrumento metodológico que el INEGI diseñó para la medición ambiental. Dicho instrumento es denominado “*Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México*”. Este sistema cuenta con un antecedente que surgió en el año de 1985 de la cooperación conjunta de esfuerzos denominada “*Integrated Environmental and Economic Accounting. A case of study for México*”, por parte del INEGI, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, a través de su oficina de estadística (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema de cuentas nacionales, s.f.). El Banco Mundial fue el encargado de publicar los resultados obtenidos de dicha contabilidad en diciembre del año 1991. La referida investigación estableció las recomendaciones que posteriormente emitieron el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, para que otros países en igualdad de condiciones lo tomaran sobre las bases conceptuales y metodológicas en proyectos de cuantificación física y valoración económica del medio ambiente.

Fue tal el impacto provocado por dichos resultados, que el INEGI realiza estos esfuerzos de manera anual, para mejorar las proyecciones del Producto Interno Neto Ecológico (PINE)¹⁰ del país. El primer antecedente del estudio en comento fue con la serie de 1985-1990, mismo que se publicó cuatro años después, a través de un disco compacto denominado “*Cuentas Nacionales de México*”.

Las Cuentas Nacionales de México, es el antecedente del estudio que se brinda en la actualidad por parte del INEGI denominado *Cuentas Económicas y Ecológicas de México* (SCEEM). Este estudio es el responsable de ofrecer al país una aportación estadística y geográfica consistente en la medición de balances y flujos físicos de los recursos naturales, variables monetarias e indicadores que se derivan de estos temas. Su objetivo es la medición del agotamiento de los recursos naturales, degradación del medio ambiente y gastos en la protección ambiental (Instituto

¹⁰ El Producto Interno Neto Ecológico (PINE), constituye un indicador que identifica la medida de impacto que incide en el Producto Interno Bruto (PIB), con respecto a la medición del agotamiento y deterioro de los recursos naturales sufridas por causa de las actividades de producción, distribución y consumo dentro de los procesos productivos del país.

Nacional de Estadística y Geografía, Cuentas económicas y ecológicas de México, 2015).

El INEGI presenta un estudio en línea de tiempo entre los años 2003-2015, del comportamiento sufrido en contra de nuestros recursos naturales. Como parámetro de medición de las injusticias que existen en México y el visible deterioro de nuestro medio ambiente. Podemos hacer el siguiente juicio de valoración: Existe una degradación sostenida en contra del rubro forestal, hidrocarburos, agua, suelo y dicho deterioro genera una contaminación que va en ascenso. Esta degradación constituye una afrenta directa en contra de nuestro medio ambiente y justifica el estudio a fin de identificar su problemática y porcentajes de incidencia. El INEGI a través del boletín de prensa de fecha 30 de noviembre del 2016, (Geografía, Boletín de prensa 516/16, 2016) emite resultados preliminares del Sistema de cuentas económicas y ecológicas del 2015.

Dentro de sus parámetros de medición el Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente (PIBE o PINE)¹¹, éste es el indicador que representa el costo en materia económica que el Estado debe de afrontar por los daños ocasionados al medioambiente y este indicador fue del 5%. El resultado se ve reflejado por el deterioro ambiental en su agotamiento y degradación ascendiendo a la cantidad de 907 473 millones de pesos, véase tabla 2.

Tabla 2. IDENTIFICACIÓN DE LAS INJUSTICIAS AMBIENTALES INEGI, 2003 y 2013

Concepto	Costos por agotamiento y degradación ambiental (millones de pesos corrientes 2015)	Porcentajes respecto al PIB
Costos totales	907 473	5.0
Costos por agotamiento	122 716	0.7
Agotamiento de hidrocarburos	79 175	0.4
Agotamiento de recursos forestales	15 658	0.1
Agotamiento del agua subterránea	27 883	0.2
Costos por degradación	784 757	4.3
Degradación del suelo	88 402	0.5
Residuos sólidos	61 253	0.3

¹¹ El INEGI manifiesta los cálculos del PINE, en base al Producto Interno Bruto sobre los precios que se manejan en el mercado, entre el capital fijo y los costos generados por el agotamiento y degradación de los recursos naturales y corresponde a un monto de 14 326 074 millones de pesos y constituye un 83.2% del producto interno bruto del 2014.

Concepto	Costos por agotamiento y degradación ambiental	Porcentajes respecto al PIB
	(millones de pesos corrientes 2015)	
Contaminación del agua	57 403	0.3
Contaminación atmosférica	577 698	3.2
Recursos	Tasa media de crecimiento anual por agotamiento del recurso (variación porcentual) (2003-2015)	
Agotamiento de recursos forestales		(-)1.4
Agotamiento de hidrocarburos		(-)0.5
Agotamiento de agua subterránea		0.7
Contaminación del aire por emisiones atmosféricas		2.4
Degradación del suelo (superficie afectada)		5.1
Contaminación del suelo por residuos sólidos		7.8
Contaminación del agua por descargas de aguas residuales		13.7

FUENTE. INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003 y 2013.¹²

Podemos apreciar en la tabla referida, que la degradación ambiental tuvo un importante aumento del 2003 al 2015 destacándose tres recursos en particular que son el aire, suelo y agua. El aire se encuentra inmerso por la contaminación emitida por vehículos automotores con un incremento anual del 2.4 %. La degradación del suelo se incrementó en un 5.1% nominal y en 7.8% nominal por su contaminación. La más grave afectación fue sobre los cuerpos de agua del país incrementando su degradación al 13.7% nominal anual, así como del agua subterránea respecto al rubro de sobreexplotación hasta de un 0.7%. Los recursos forestales y de hidrocarburos tuvieron una disminución del (-) 1.4% y (-) 0.5 respectivamente. No obstante se continúa con la degradación y sobreexplotación del recurso.

Las actividades económicas, son factores que inciden en el Producto Interno Bruto de la nación que lo representa. Un indicador que predomina dentro de ésta, es el Producto Interno Neto Ecológico (PINE) como se ha señalado. Incluyéndose los gastos de trasportación e impuestos a los productos netos del subsidio. Así como los costos por el consumo de capital fijo y los costos imputados por el agotamiento de esos recursos naturales y por la degradación ambiental. Este indicador alcanza un monto de 15 035 167 millones de pesos, representando un 82.6% del PIB del

¹² Todas las tablas, gráficas y figuras que se muestran en este apartado fueron diseñadas de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geográfica a través del Sistema de cuentas económicas y ecológicas de los años 2003 al 2015.

año 2015, lo cual es del todo preocupante para la procuración y administración de justicia (Geografía, Boletín de prensa 516/16, 2016), véase tabla 3.

TABLA 3. PINE Y SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2015

PINE 82.6%	Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	2.1%
	Minería	0.8%
	Electricidad, agua y suministro de gas por consumidor final	1.5%
	Construcción	6.2%
	Industrias manufactureras	16%
	Transportes, correos y almacenamientos	3.2%
	Servicios profesionales, científicos y técnicos	1.9%
	Servicios de apoyo a negocios y manejo en desechos y remediación	2.8%
	Servicios educativos	3.8%
	Otros servicios excepto actividades del Gobierno	1.6%
	Actividades de gobierno	3.7%
	Resto de los servicios y hogares	33.3%
	Impuestos a los productos netos	5.9%

FUENTE. Elaboración propia con datos del Boletín de prensa del 2016, INEGI.¹³

Para realizar un mayor análisis de dichas injusticias se estudiará con más detalle cada uno de los rubros que se han referido. Es de destacarse además, que en esta parte del análisis surgen temas como el agua residual, materia forestal y contaminación atmosférica, rubros que sobresalieron del estudio del 2014, y se manifiestan en este apartado.

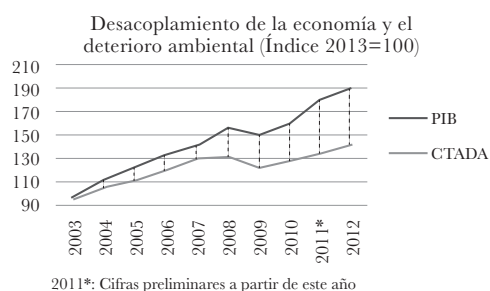
1.1 Agotamiento y degradación ambiental

En la última década se presenta una gran disparidad entre los costos totales por el agotamiento y degradación ambiental (en adelante CTADA) (39.4%), en comparación con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) (109.0%) del país. Por tanto, el crecimiento económico del estado ha duplicado sus gastos, pero su inversión es inferior a fin de erogar la prevención y remediación al daño ambiental ocasionado por los procesos económicos, véase 1 y 2. Se puede apreciar que los costos por emisiones atmosféricas (59.2) e hidrocarburos (13.9%) se elevaron

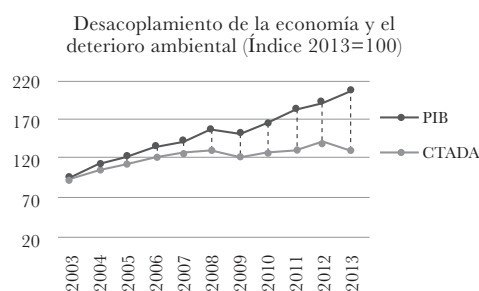
¹³ El INEGI señala que la suma de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

significativamente en el año 2013. El CTADA en el año 2014 ascendió a la cantidad de 910 906 millones de pesos o el 5.3%, véase tablas 3, 4 y gráfica 3. Estos datos son preocupantes, ya que la aceleración en el detrimento de nuestros recursos naturales va a la alza y el Estado no ha podido actuar con eficiencia. Esto, se convierte en un gran desafío y áreas de oportunidad en las que el gobierno tiene que avocarse sobre el trabajo institucional.

Gráfica 1. Disparidad ambiental 2012.¹⁴



Gráfica 2. Disparidad ambiental 2013



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012-2013.

TABLA 4. IDENTIFICACIÓN DE INJUSTICIAS AMBIENTALES 2003 a 2014

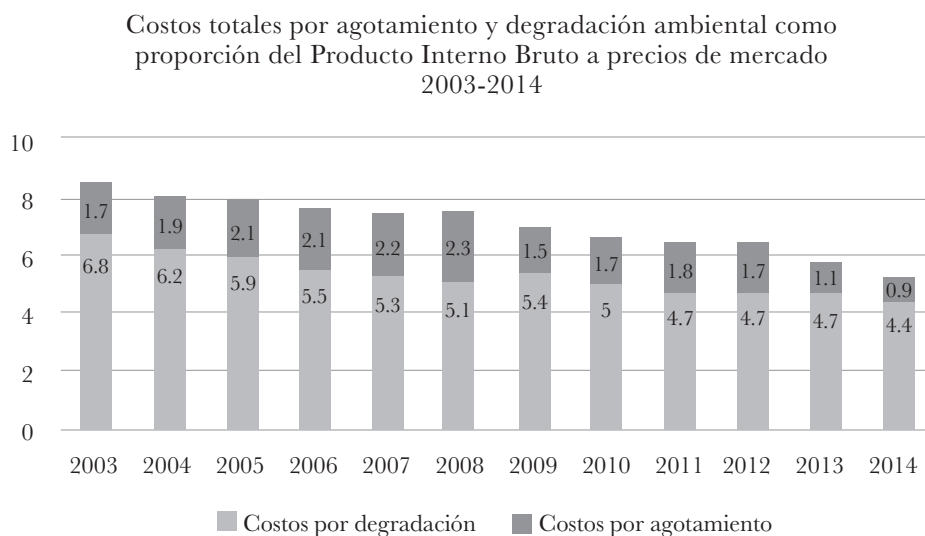
Año	PIB a precios de mercado	PIB Ecológico (PIBE)	Costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA)	Gastos en protección ambiental (GPA)	PIBE/PIB	CTADA/PIB	GPA/CTADA	GPA/PIB
2003	7 696 035	7 047 617	648 418	44 807	91.6	8.4	6.9	0.6
2004	8 690 254	7 990 042	700 213	50 177	91.9	8.1	7.2	0.6
2005	9 424 602	8 671 436	753 166	57 009	92	8	7.6	0.6
2006	10 520 793	9 726 279	794 513	64 796	92.4	7.6	8.2	0.6
2007	11 399 472	10 547 027	852 445	80 256	92.5	7.5	9.4	0.7

¹⁴ Información obtenida en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/economicas/medio_ambiente/MONOGRAFIA_SCEEM_2012.pdf, el día 5 Noviembre de 2015.

Año	PIB a precios de mercado	PIB Ecológico (PIBE)	Costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA)	Gastos en protección ambiental (GPA)	PIBE/PIB	CTADA/PIB	GPA/CTADA	GPA/PIB
2008	12 256 864	11 340 084	916 780	97 066	92.5	7.5	10.6	0.8
2009	12 072 542	11 236 399	836 143	121 004	93.1	6.9	14.5	1.1
2010	13 266 858	12 382 031	884 826	126 176	93.3	6.7	14.3	1
2011	14 527 337	13 584 508	942 829	145 941	93.5	6.5	15.5	1
2012	15 599 271	14 596 256	1 003 015	146 936	93.6	6.4	14.6	1
2013	16 077 059	15 147 629	929 430	143 291	94.2	5.8	15.4	0.9
2014	17 209 663	16 298 757	910 906	147 666	94.7	5.3	16.2	0.9

FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003 a 2014.

GRÁFICA 3. AGOTAMIENTO Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL CON EL PIB 2014



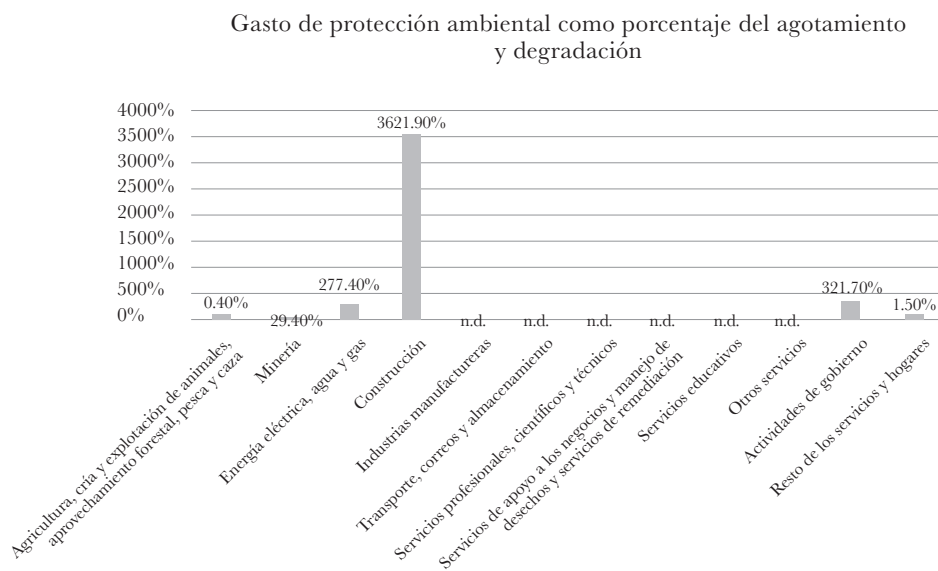
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2014.

Agregado a lo anterior, los CTADA aumentaron en el año 2013 como se ha mostrado en la gráfica anterior; su costo alcanzó los 909 mil 968 millones de pesos,

en contraposición a esto, el Estado ha invertido únicamente para los Gastos de Protección Ambiental (en adelante GPA), solo 148 mil 699 millones de pesos, representando solo el 16.3% de los costos de degradación. Por lo tanto, debe de incrementarse ese apoyo por lo menos 5.1 veces más que la representada el año anterior. Es importante, tomar en consideración estas diferencias ya que constituye una directa ineficacia del andamiaje institucional, tomando en cuenta a nuestras autoridades ambientales, así como la normatividad vigente en el país.

El GPA por el sector público en el año 2014, baja a la cantidad de 147 666 millones de pesos. Los rubros que generaron mayor gasto fueron: construcción, gobierno, minería, energía eléctrica, agua y gas, véase gráfica 4. De manera conjunta sumaron una cantidad de 138 171 millones de pesos, mismo que equivale al 93.5% del total de los gastos en protección ambiental y significaron el 0.8% del PIB a precios básicos.

GRÁFICA 4. GASTOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL POR RECURSO NATURAL 2014



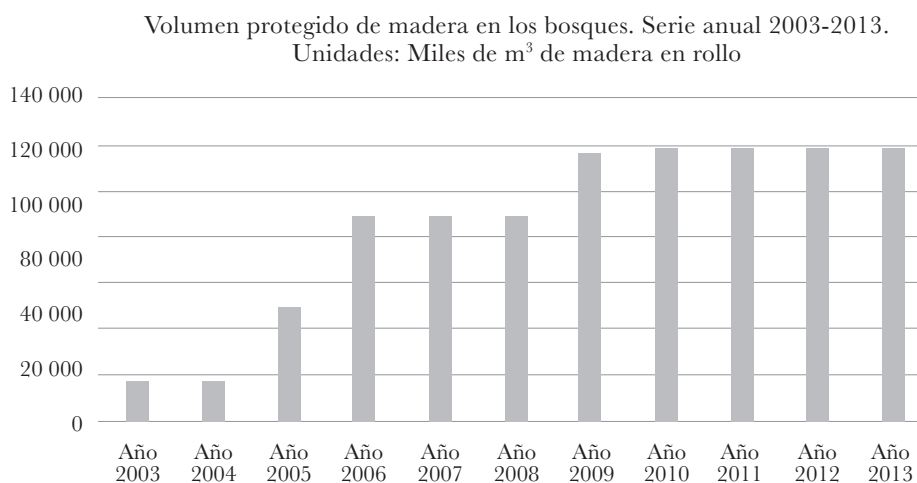
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2014.

1.2 Recursos forestales

Uno de los recursos naturales que más ha destacado en su degradación es la materia forestal.¹⁵ El agotamiento que ha mostrado este recurso, el INEGI lo destaca mediante un estudio dentro del periodo del 2003 al 2013, y señala que aproximadamente existe una pérdida de 16 millones de metros cúbicos de madera en rollo, esto es el equivalente a 157 mil hectáreas de bosques en nuestro país. Existen organizaciones que realizan actividades en contra de este recurso en particular, así como de poblaciones que devastan áreas que se encuentran bajo su tutela.

Debemos destacar el hecho, que en el mismo año 2013, no se constituyeron nuevas áreas naturales protegidas, considerándose 2 mil 953 millones de metros cúbicos en rollo. Sin embargo, se observó un detrimento en la explotación de los bosques y disminución en la tasa de agotamiento sobre el año en referencia, véase gráfica 5.

GRÁFICA 5. MADERA PROTEGIDA LÍNEA DE TIEMPO 2003-2013



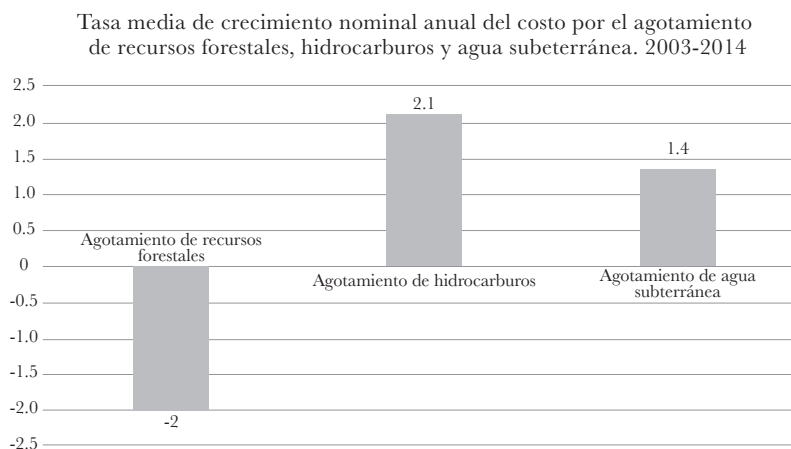
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI 2003-2013.

En el periodo 2003-2014 los recursos forestales presentaron una baja al promedio anual de (-)2% nominal, véase gráfica 6. Cifra que puede explicarse por el crecimiento

¹⁵ El bosque se define según *Forest Resources Assessment de la FAO*, la tierra cuya extensión se extiende por más de 0.5 hectáreas, comprendida por árboles, con más de cinco metros de altura, con un 10 % de cobertura vegetal.

de bosques y la reforestación de este recurso, sin embargo no es suficiente para frenar su deforestación y por ende la comisión de delitos ambientales.

GRÁFICA 6. AGOTAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES 2014



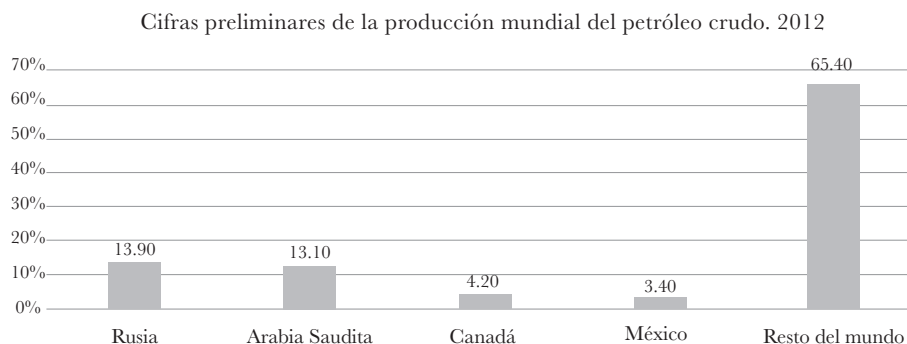
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2014.

1.3 Hidrocarburos

El petróleo y el gas natural son dos de los recursos no renovables más importantes del país. En particular, el petróleo es un elemento fundamental que enarbola el valor económico y decide el precio de los bienes y servicios de la nación. El grado constante de explotación de este recurso registró una leve disminución del 0.8% dentro del rango 2003 al 2012. No obstante, de proseguir con la misma constante de explotación, su vida útil se calcula de 10 años en el futuro, (1495 millones de barriles de petróleo crudo equivalente anuales en promedio), esto, tomándose en cuenta las reservas probadas de hidrocarburos, véase gráfica 6.

El INEGI señala que en 2013, dentro del contexto internacional México se encuentra en el lugar 17°, representando el 3.4% de la oferta mundial y el con respecto al gas natural representó el 1.9% sería el lugar 13°. No obstante, la disminución de hidrocarburos fue del 0.8% del Producto Interno Bruto y es el recurso que más incide en las CTADA, así como en 2014 que asciende al 2.1, véase gráfica 7. Si a esto se le agregan conductas ilícitas en la toma clandestina de ductos pertenecientes a Petróleos Mexicanos, su devastación aumenta su deterioro y la *sustentabilidad* de dicho recurso y decae en su protección.

GRÁFICA 7. PRODUCCIÓN MUNDIAL 2012



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012 y 2013.

1.4 Agua

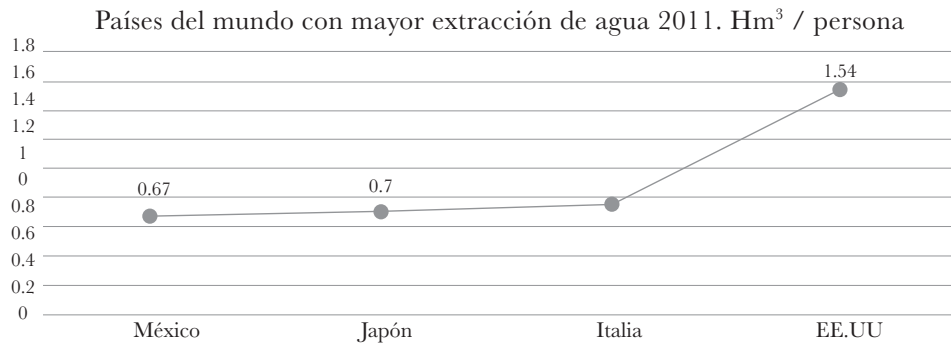
El agua es un líquido vital para sobrevivir, es el caso que los acuíferos cuando se explotan se mide la cantidad de agua que sirve de recarga a fin de considerar si existe un detrimento al recurso natural o no. En México, en el año 2013, el agua subterránea se ha utilizado en primer término en el abastecimiento de la actividad agropecuaria con un 70%, el suministro público 25.2 y el rubro industrial el 4.8%. En ese mismo año, se incrementaron a 126 acuíferos y su agotamiento alcanzó un total de 29 mil 900 millones de pesos. Según reportes del Banco Mundial, en la extracción *per cápita* del agua, México está por debajo de países como Estados Unidos, Italia y Japón, véase gráfica 8.¹⁶

Existen mediciones y clasificaciones en estándares internacionales como el denominado “*System of Environmental-Economic Accounting 2012- Central Framework*”.¹⁷ En el año 2013, se pudo observar que el agua que se obtiene en el medio ambiente, de todos los diferentes cuerpos de agua (acuíferos, cuerpos de agua superficial o lluvia), solo el 85.9% regresa a la naturaleza y el restante 14.1% es utilizado dentro de los procesos económicos del Estado.

¹⁶ La presente información se obtuvo de la página del INEGI, sobre el sistema de Cuentas económicas y ecológicas de México, datos que fueron obtenidos a su vez a través del Banco Mundial: Indicadores de su desarrollo mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/ER.H2O.FWTI.K3>.

¹⁷ La presente información se obtuvo de la página del INEGI, sobre el sistema de Cuentas económicas y ecológicas de México, datos que fueron obtenidos a su vez a través *United Nations, et al. System of Environmental-Economic Accounting 2012-Central Framework*. New York. 2014.

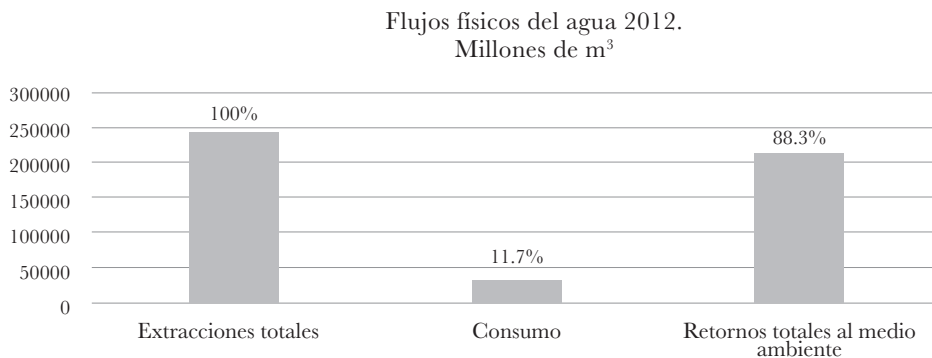
GRÁFICA 8. EXTRACCIÓN DE AGUA POR PAÍSES 2011



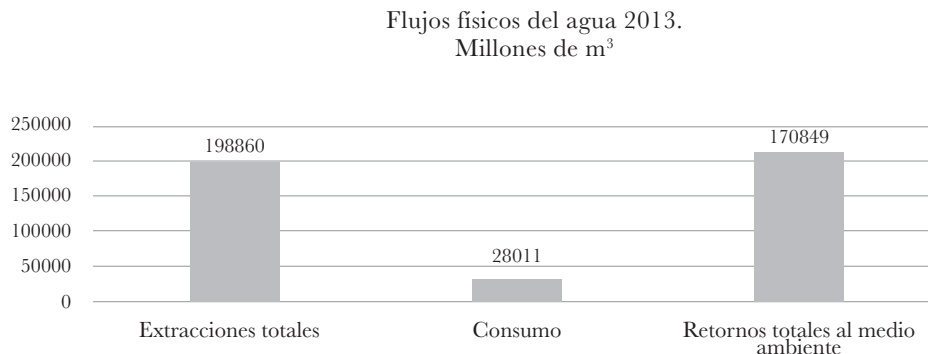
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2011.

Dentro de las dinámicas que coexisten en los flujos físicos del agua, la agricultura es una gran área de oportunidad, ya que no se reutiliza el agua residual que genera, por otro lado, el agua que utiliza la industria el 6.9% se obtiene de otras fuentes para su reúso y posterior destino final. En las gráficas 9 y 10, se puede apreciar dichos comportamientos que existe entre el sector agrícola e industrial, solo que en la primera se presenta un mayor aprovechamiento del vital líquido, esto, sin realizar acciones de remediación.

GRÁFICA 9. FLUJOS DE AGUA 2012

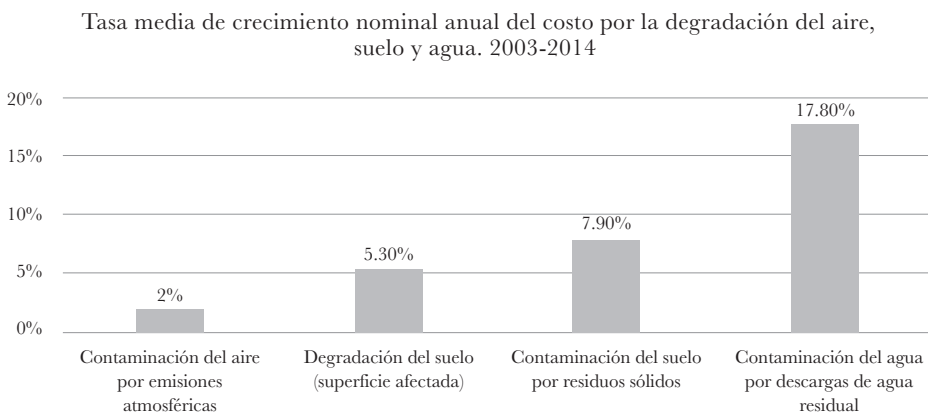


GRÁFICA 10. FLUJOS DE AGUA 2013



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistemas de cuentas económicas y ecológicas de México 2012 y 2013.

GRÁFICA 11. COSTO DE LA DEGRADACIÓN POR RECURSO 2014



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2014

Las aguas residuales que se generan en México en el año 2013 fueron de 26 mil 333 Mm³,¹⁸ solo 5 mil 255 millones tuvieron tratamiento y el resto no, es decir

¹⁸ Esta información el INEGI la obtiene a través de sus “Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales”, cuyos datos fueron proporcionado por la SCHP, emitida por su “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, del año 2013 y “Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal”.

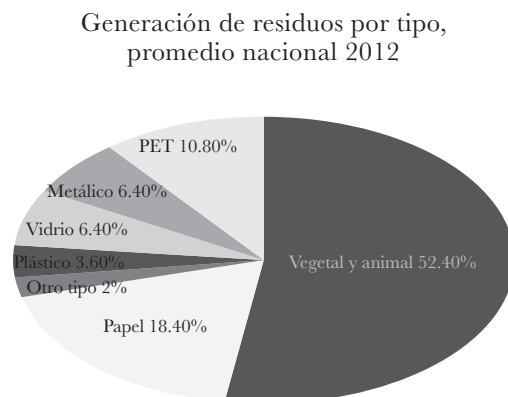
que el 80% del agua que *regresa al medio ambiente está contaminada* y su tratamiento constituye a 70 mil 627 millones de pesos. Estos indicadores demuestran la falta de sustentabilidad que existe en la actualidad en nuestro país y se manifiestan en fragantes injusticias ambientales.

El año 2014 no fue la excepción, los lagos, lagunas, ríos, etc., aumentaron su tasa media de crecimiento en un análisis en línea de tiempo entre los años 2003 al 2014, esto, con una variación nominal de 17.8% anual por la contaminación del agua por las descargas de agentes residuales, véase gráfica 11.

1.5 Residuos sólidos urbanos

Los residuos sólidos urbanos, es uno de los componentes que constituyen una de las grandes injusticias, ya que se genera por el inadecuado comportamiento de las personas y su falta de cultura ambiental. Dentro de los años 2003 al 2012, tuvo una tasa de crecimiento anual del 2.2%, por la generación *per cápita* del 1.1 kg durante el 2012, véase gráfica 4. En el año 2013, los diferentes tipos de residuos que se producen son: la basura orgánica (52.4%), residuos no metálicos (32.1%), otros (12.1%) y los residuos metálicos (3.4%). Los costos que se generan en la gestión, control y manejo de ellos se calculan en 55 mil 511 millones de pesos, véase gráfica 12. Podemos afirmar, que los residuos que más se generan son los orgánicos y su trato es inadecuado desde el manejo doméstico, su recolección y hasta su destino final, siendo esta parte una línea de estrategia para políticas públicas que remedien esta problemática.

GRÁFICA 12. PORCENTAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS 2012



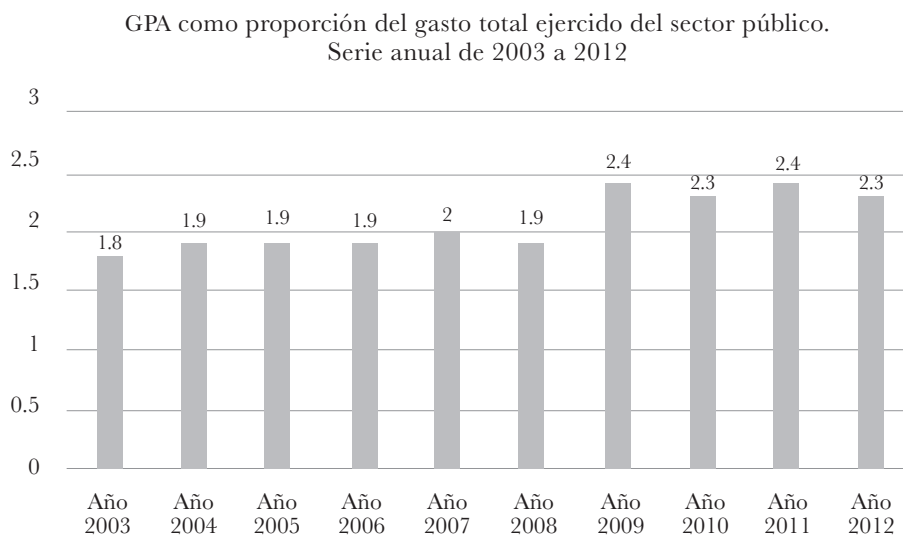
FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012.

1.6 Gastos en protección ambiental

Existe un rubro presupuestal en donde el Estado invierte en pro del medio ambiente y son los Gastos en protección ambiental (GPA).¹⁹ Los estados y municipios así como la federación emiten partidas presupuestales para salvaguardar al medio ambiente, en el año 2013 fueron de aproximadamente 148 mil 699 millones de pesos y en comparación al 2003 constituyeron un 3.3% de diferencia.

Sin embargo, al compararlo con la partida presupuestal emitido en el mismo año fiscal, se obtuvo solo una pequeña participación del 2.7%, pero si lo comparamos con el año 2003, existe un avance en su inversión ya que en ese año su participación fue del 1.8%. Esta inversión del 2013 solo constituyó el 1.0% del PIB nacional de precios básicos, véase el comportamiento de estos reajustes en las gráficas 13 y 14.

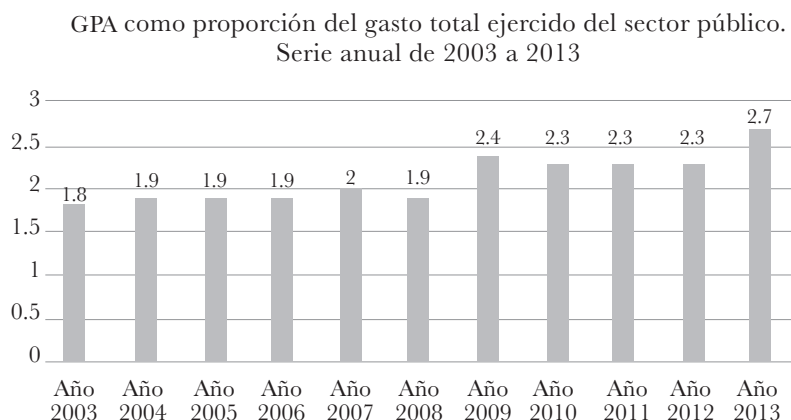
GRÁFICA 13. GASTOS DE PROTECCIÓN 2012



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012.

¹⁹ Esta información el INEGI la obtiene a través de sus “Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales”, cuyos datos fueron proporcionado por la SCHP, emitida por su “Cuenta de la Hacienda Pública Federal”, de los años 2003 al 2013 y “Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal”.

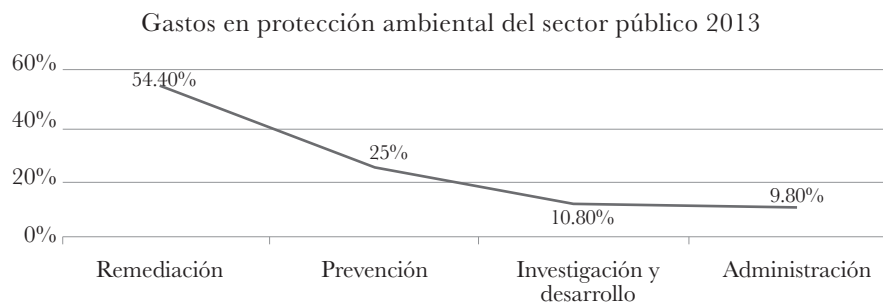
GRÁFICA 14. GASTOS DE PROTECCIÓN 2013



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2013.

Dentro de los procesos productivos del país, las partidas presupuestales a este rubro fueron en mayor cantidad en las actividades de *remediación*, en la captación, gestión y tratamiento de aguas residuales y de residuos, después a temas como la educación, ahorro de energía, en la disminución de las emisiones contaminantes al aire y para finalizar en investigaciones para la protección y prevención del medio ambiente, seguido de los gastos de administración, véase gráfica 15.

GRÁFICA 15. REPRESENTACIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL 2013



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2013.

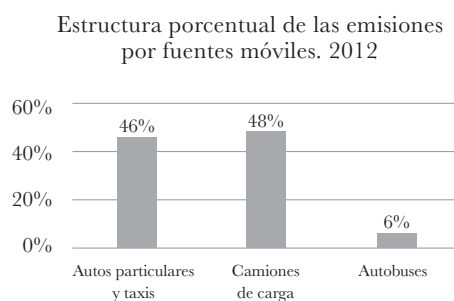
1.7 Emisiones a la atmósfera

Con respecto a las emisiones de las fuentes móviles, que tienen que ver con los automotores, se ve reflejado una disminución, ya que la emisión de los autos nuevos es menor y esto se ve plasmado en la utilización de nuevas tecnologías. En los años del 2003 al 2013, las contaminaciones emitidas a la atmósfera se vieron disminuidas en un 0.05%. Las unidades que emiten mayor contaminación son los camiones de carga, autos públicos y privados.

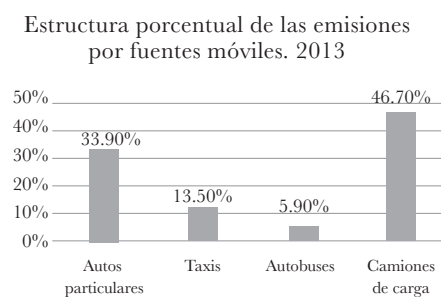
No obstante esto, a fin de disminuir las emisiones de dichos contaminantes, es menester aplicar el 3.4% del PIB, esto, en el año 2013. En otras palabras, más de la mitad de los costos ambientales se deben de aplicar, es decir, un 59.2% de este estudio, véase gráficas 16 y 17.

Se debe observar con detalle, que las emisiones inciden directamente en la salud y provoca problemas serios de cáncer o enfisemas pulmonares, por lo que se aplica el diseño de políticas públicas y una mayor atención de nuestras autoridades ambientales.

GRÁFICA 16. FUENTES MÓVILES 2012



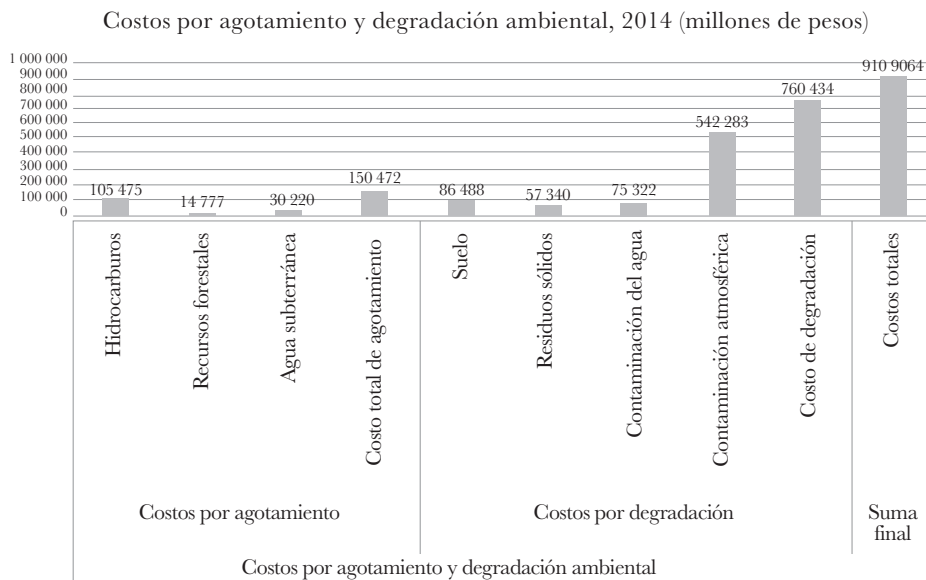
GRÁFICA 17. FUENTES MÓVILES 2013



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012 y 2013.

Del 2003 al 2014 los vehículos automotores denotaron un incremento anual del 2%, respecto de las partículas que se generan en el ambiente. Estos contaminantes, constituyen un grave problema ambiental y provoca un detrimento en la salud de las personas. La contaminación atmosférica en el año 2014, presentó los rubros más elevados en costo ambiental con 542 283 millones de pesos, seguido por los hidrocarburos (105 475), suelo (86 488), agua (74 322), residuos sólidos (57 340), agua subterránea (30 220) y recursos forestales (14 777), véase gráfica 18.

GRÁFICA 18. COSTOS DE AGOTAMIENTO Y DEGRADACIÓN POR RECURSO 2014



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2014.

1.8 Degradación de suelos

El análisis que realiza el INEGI lo maneja en dos vertientes, la primera se genera por la erosión hídrica y eólica y la segunda por la degradación física y química de los suelos. Se debe tomar en cuenta que cuando el suelo se degrada pierde por completo sus propiedades y se puede considerar una pérdida total del recurso hasta en ciertos casos. En el año 2012,²⁰ respecto del suelo por erosión se tiene estimada una pérdida de 1 256 millones de toneladas equivalente a cubrir con dos metros de tierra al Distrito Federal.

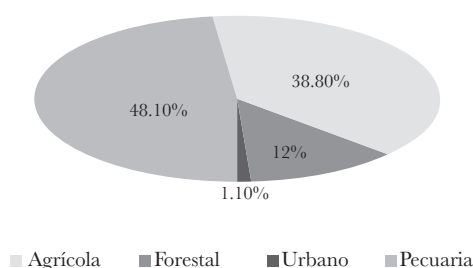
La pérdida de este recurso por causa de químicos y condiciones físicas lo afecta en 75.4 millones de hectáreas, y en línea de tiempo entre el 2003 y 2012 tuvo un crecimiento sostenido al 0.3%. Para la aplicación de costos de remediación la erosión de suelo tendría un estimativo de aproximadamente 8 132 millones de pesos y por la segunda degradación física y química a 66 433 millones de pesos. Es importante precisar que las actividades *agrícolas y pecuarias* son las que han incidido

²⁰ El INEGI toma una estimación con información obtenida en la *Evaluación de la pérdida de suelo por erosión hídrica y eólica en la República Mexicana* a una escala de 1:1000000.

con mayor importancia. Y se debe señalar además, que la parte agrícola ya trae en sí misma un detrimento en el uso del agua ya que no realiza ningún tipo de reciclaje, véase gráfica 19.

GRÁFICA 19. DEGRADACIÓN DEL SUELO 2012

Distribución de los costos de remediación por tipo de uso de suelo. 2012



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012.

En el año 2014, el suelo cuenta con un incremento medio anual en su degradación del 5.3% nominal, y de la contaminación de este recurso por la utilización de residuos peligrosos en un 7.9% nominal. En este punto en particular, no se han realizado medidas de remediación que inhiban esta degradación, considerándose en ciertos casos hasta pérdidas totales del recurso.

1.9 Recursos pesqueros

El análisis denominado *Integrated Environmental and Economic Accounting for Fisheries*,²¹ cuenta con recomendaciones para la búsqueda de la sustentabilidad en la obtención de este recurso. Este estudio es utilizado por parte del INEGI para elaborar sus propios análisis. Realiza propuestas con base en sus investigaciones sobre especies pesqueras aprovechadas (*silvestres, cultivas o migratorias*), índices de población, ingresos de aprovechamiento, sustentabilidad, valor en sus existencias y la cantidad y costos de su agotamiento.

²¹ La presente información la obtuvo el INEGI a través de *United Nations, Integrated Environmental and Accounting for Fisheries*, 2004, New York, 2004.

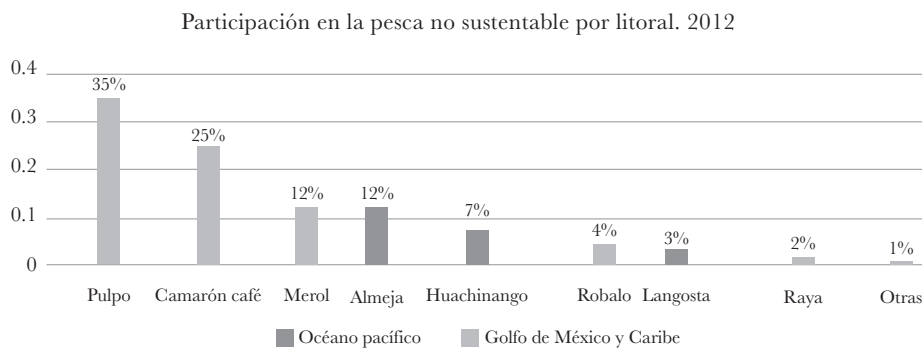
Agregado a lo anterior, se establecen otros aspectos en su investigación en: pesca deportiva, protección a la biodiversidad, administración de pesquerías, captura, norma y eficiencia de su explotación, así como contaminación de cuerpos de agua en continentes u oceánicos, hábitats protegidos y gastos en protección ambiental.

En el año 2012, se presentan índices del recurso en peso vivo en 1 687 mil toneladas, el Pacífico constituye el área con mayor pesca con un 82.5%, seguido del Golfo de México y el mar Caribe con un 15.3% y el resto en las entidades sin litoral con 2.2%.

CONAPESCA a través de su *Carta Nacional Pesquera*, señala los parámetros para realizar una pesca sustentable y toma en cuenta las poblaciones existentes del recurso, litoral, entidad federativa o puertos y sirve de medida para la obtención de un óptimo *rendimiento máximo sostenible*.

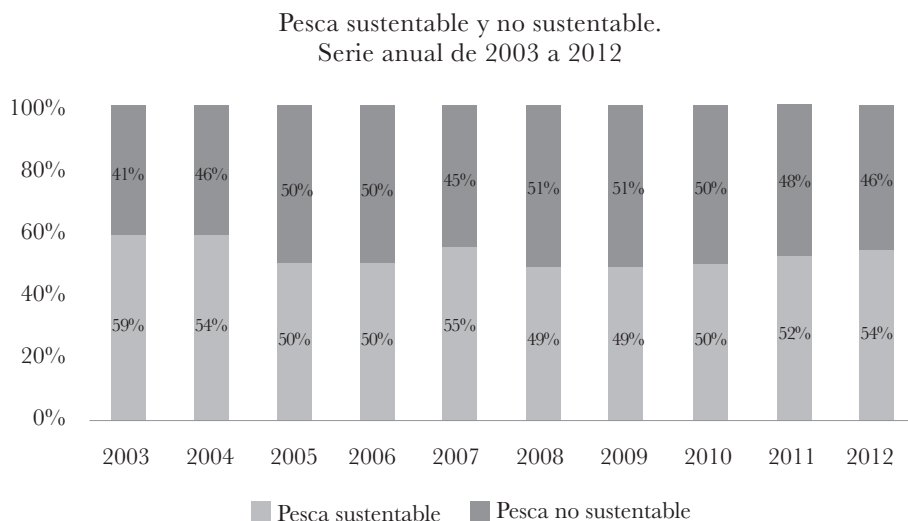
Como hemos referido el Pacífico es el área más explotada, y se han identificado 16 especies no sustentables que presentan una sobreexplotación: almeja, huachinango, pargo, jaiba y langosta y en el Golfo de México y Mar Caribe son: camarón café, caracol, jaiba, lisa y lebrancha, mero y similares, peto, pulpo, raya y similares, robalo y sierra, véase gráficas 20 y 21. Lo que más preocupa, son los resultados del aprovechamiento no sustentable del recurso, éste se encuentra en un 46%, es decir, la mitad del recurso obtenido rebasa los parámetros de la *sustentabilidad*.

GRÁFICA 20. PESCA NO SUSTENTABLE 2012



FUENTE. Elaboración propia con base en los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2012.

GRÁFICA 21. PESCA NO SUSTENTABLE Y SUSTENTABLE 2003-2012



FUENTE. Elaboración propia con base a los datos del INEGI. Sistema de cuentas económicas y ecológicas de México 2003-2012.

Conclusiones

La identificación de las injusticias ambientales por parte de organismos institucionales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Comprueba de manera eficiente la carencia de la sustentabilidad dentro de los procesos económicos y ecológicos del país. Poniendo de manifiesto, las grandes áreas de oportunidad que cuenta el Estado y ve con detalle cómo el desarrollo sustentable se encuentra presente dentro de nuestro andamiaje institucional.



Capítulo III

Análisis sustentable de las leyes ambientales en México

Introducción

Dentro de la presente investigación se resaltan y enuncian leyes y reglamentos ambientales del orden federal. Existen ordenamientos jurídicos para los Estados y municipios pero para efectos del presente trabajo solo se destacarán los referidos en primer término, véase tabla 5. Se presentan las leyes y reglamentos más representativos en materia ambiental.

En los siguientes apartados, se determina la pertinencia legal con ordenamientos administrativos y penales señalando con puntualidad, cuáles son las implicaciones que pueden tener en la comisión de un ilícito o infracción a la ley. Se brinda al lector un mayor entendimiento dentro de las dinámicas legales y alcances jurídicos que en la práctica no cuenta *per se*.

Tabla 5. LISTA DE LEYES Y REGLAMENTOS AMBIENTALES MÁS DESTACADOS EN MÉXICO

LEYES Y REGLAMENTOS AMBIENTALES EN MÉXICO	
LEY	REGLAMENTO
Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente	Reglamentos: evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ecológico, autorregulación y auditorías ambientales, etc.
Ley general de desarrollo forestal sustentable	Reglamento
Ley general de vida silvestre	Reglamento
Ley general para la prevención y gestión de residuos	Reglamento
Ley general del cambio climático	Reglamento
Ley de aguas nacionales	Reglamento

LEYES Y REGLAMENTOS AMBIENTALES EN MÉXICO

LEY	REGLAMENTO
Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados	Reglamento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los organismos genéticamente modificados
Ley general de pesca y acuacultura sustentables	Reglamento
Ley general de bienes nacionales	Reglamento
Ley general de asentamientos	Reglamento
Ley federal de responsabilidad ambiental	

FUENTE: Elaboración propia.

1. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Las leyes ambientales en nuestro país cuentan con un antecedente denominado *Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental*, emitido el 23 de marzo de 1971. Este ordenamiento, presentaba muchos aspectos de omisión en la protección de flora y fauna y solo delimitaba contingencias de carácter industrial.²²

El 11 de enero de 1982 se hace otro cambio a la ley ambiental y se denominó *Ley federal de protección al ambiente*, esta ley contaba con características como inoperatividad, prohibitiva, con un fundamento constitucional endeble²³, sin embargo, presentó aportaciones interesantes como la inclusión al *ordenamiento ecológico, política ambiental y evaluación del impacto ambiental*.

El 28 de enero de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación la actual ley ambiental que nos rige y se denomina *Ley general del equilibrio ecológico y protección al ambiente*, (en adelante LGEEPA). Cuenta además con la mayor formalidad en la protección de nuestros recursos naturales. Antes de 1996 la LGEEPA no

²² Desde los años de 1971 al 1979 a partir de esta ley se emitieron cuatro reglamentos en las siguientes materias: Prevención y control de la contaminación atmosférica (17 de septiembre 1971), Para la prevención y control de la contaminación de aguas (29 de marzo 1973), Prevención y contaminación de ruido (2 de enero 1976), Prevención y control de vertimientos en el mar (1979); reglamentos que se encuentran actualmente en vigor.

²³ A fin de darle fortaleza a nuestra constitución se legisla en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico, mediante una modificación el 10 de agosto de 1987 a los artículos 27 p.I y 73 incisos XXIX-G. Esto constituyó un parteaguas en nuestra andamiaje legal y le da la potestad a la federación estados y municipios para su representación y protección de los recursos naturales que se encuentren bajo su jurisdicción.

contaba con una protección directa respecto del tráfico de especies en animales y plantas, existiendo una discrepancia entre el artículo 182 con respecto al 189. El primero señalaba que para proceder penalmente era necesaria previa denuncia por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), salvo en caso de flagrancia de delito.

El numeral 189 señalaba que toda persona podrá denunciar ante la SEMARNAT o ante otras autoridades federales o locales, según sea su competencia la comisión de algún ilícito sobre la materia, dejando a su arbitrio presentarla en cualquier instancia. Las sanciones estaban por debajo del monto general y del detrimento causal que sufre el ecosistema, siendo ésta una situación que es rebasada por la propia realidad.

La ley contaba con un apartado de sanciones y se establecían tipos penales referentes a las modalidades industriales, siendo éstas:

1. Actividades riesgosas.
2. Residuos peligrosos.
3. Emisiones a la atmósfera.
4. Emisiones al agua y suelo.
5. Emisiones de ruido y vibraciones.
6. Energía térmica y lumínica.

Con respecto a la salud de la población, la protección a la flora y fauna, así como las áreas naturales protegidas no contaban con ninguna disposición que los protegiera. Temas como el tráfico ilegal de especies, la explotación e importación de especímenes de flora y fauna así como su aprovechamiento en productos y subproductos no eran considerados. Antes de la reforma del 1996 la ley carecía de:

1. Un capitulo en el apartado de sanciones con la adición de diversos artículos que amparen y protejan a la flora y fauna del país.
2. Aumentar el monto pecuniario de las sanciones a fin de elevar las penas e inhibir su comisión, ya que los ingresos económicos que obtienen estos delincuentes, se equiparan a delitos con mayor gravedad como los del narcotráfico.
3. Proporcionar una difusión por medio de diversas instituciones gubernamentales a fin de concientizar a la población, fomentando a la educación cívica ambiental, en todos sus estratos sociales.
4. Adicionarle al artículo 79 de la ley una fracción adicional que verse en el combate al maltrato de flora y fauna, en todos sus procesos de manejo, transportación, comercialización, hasta su destino final en el consumo humano.

Después de las reformas del 1996 la LGEEPA, ha sufrido varias modificaciones en su haber, quedando en el año 2015 en 204 artículos, secciones y capítulos, constando de seis grandes temas: *Disposiciones generales, biodiversidad, aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social e información ambiental y medidas de control de seguridad y sanciones.*

Sin embargo, desde el 13 de diciembre de 1996, la LGEEPA maneja a la *sustentabilidad* en todos sus rubros, el artículo 12 fracción XI, señala:

Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Los temas de mayor relevancia para la sustentabilidad en la LGEEPA son: *aprovechamiento sustentable, criterios ecológicos, ordenamiento ecológico, política ambiental, instrumentos económicos y de política ambiental, etcétera.*

A fin de darle mayor seguimiento a la presente investigación se destacan dos reglamentos que se emiten con base en la LGEEPA, y que son de mayor relevancia el *Reglamento de evaluación de impacto ambiental y el Reglamento en materia de áreas naturales protegidas.*

1.1 Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental

El reglamento de *evaluación de impacto ambiental*, anteriormente denominado “Reglamento en Materia de Impacto Ambiental”, se le agregó la palabra evaluación, esta nueva disposición legal cuenta en su haber con 65 artículos y 10 capítulos²⁴ con una diferencia de la anterior que constaba únicamente con 14 artículos y 3 capítulos.

Dentro de los temas que trata:

1. Las obras o actividades que requieren autorización en materia de impacto ambiental y de las excepciones.
2. El procedimiento derivado de la presentación del informe preventivo.
3. La participación pública y el derecho a la información.

²⁴ Fue formulado el 30 de mayo del año 2000, por Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente constitucional de México, con fundamento en los artículos 1 f. I, III, V, VII y VIII, 5 f. I, II y X, 6, 15 f. IV, VI, XI, 17, 28 al 35 bis 2 y 35 bis 3, 167, 169, 170, 171 y 173 de la LGEEPA y 89 f. I constitucional, su objeto es el de evaluar a la LGEEPA en materia de evaluación de impacto ambiental.

4. La emisión de la resolución sobre evaluación del impacto ambiental.
5. Los seguros y garantías.
6. La denuncia popular.

Con respecto al primer punto, *las obras o actividades que requieren autorización en materia de impacto ambiental*, se detalla con precisión cuáles son sus excepciones, dichas actividades son: Hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos, poliductos, industria petrolera, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, cemento y eléctrica; exploración y explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación, instalaciones de tratamiento, confinamiento eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos, aprovechamiento forestal en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, plantaciones forestales, cambio de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas o zonas áridas, parques industriales donde se prevean actividades altamente riesgosas, desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros; obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar así como sus litorales o zonas federales, obras en áreas naturales protegidas, actividades pesqueras, acuícolas y agropecuarias.

Con relación al segundo punto al *Procedimiento derivado de la presentación del informe preventivo*, en la realización de las obras o actividades que se han señalado en el punto anterior deben presentarse cuando existan normas oficiales ambientales u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, los aprovechamientos de los recursos naturales, conllevan acciones que estén previstas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico y además que dichas actividades se traten en parques industriales previamente autorizados por la SEMARNAT.

En cuanto a la *participación pública y el derecho a la información*, la SEMARNAT publicará semanalmente en la Gaceta Ecológica un listado de solicitudes de autorización, de informes preventivos y de las manifestaciones de Impacto Ambiental que reciba incluyendo los medios electrónicos que correspondan.

Sobre el tema de la emisión de la *resolución sobre evaluación de impacto ambiental*, tenemos que, para poder evaluar las manifestaciones de impacto ambiental la SEMARNAT, deberá considerar los posibles efectos de las obras o actividades en los ecosistemas en que se trate, respetando la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas, considerándose las medidas preventivas de mitigación reduciendo al mínimo los efectos negativos al ambiente.

Los seguros y garantías, la SEMARNAT puede exigir el otorgamiento de los mismos respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en las

autorizaciones, cuando en las obras puedan producir daños graves a los ecosistemas. Estos temas del todo innovadores, nos parecen acertados hasta cierto punto, ya que a pesar de estas medidas existe un gran deterioro al medio ambiente y las cantidades de dinero que se fijan son insuficientes para su protección como se ha demostrado en el capítulo anterior.

Respecto a la *denuncia popular*, se establece por ley que toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PROFEPA o ante otras autoridades. Se le manifiestan hechos, acto u omisión que produzca o pueda producir un desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, contravengan éstos las disposiciones jurídicas en la materia. Este punto en particular, se relaciona con el artículo 189 de la LGEEPA, ordenamiento que se encuentra bajo los mismos términos.

El 31 de octubre de 2014 se realizó una modificación significativa al reglamento en su artículo 4, sobre la creación de la *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de protección al medio ambiente del sector hidrocarburos*, que a la letra dice:

La Secretaría ejercerá las atribuciones contenidas en el presente ordenamiento, incluidas las disposiciones relativas a la inspección, vigilancia y sanción, por conducto de la *Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos*, cuando se trate de las obras, instalaciones o actividades del sector hidrocarburos y, cuando se trate de actividades distintas a dicho sector, la Secretaría ejercerá las atribuciones correspondientes a través de las unidades administrativas que defina su reglamento interior.

Esto constituye una duplicidad de funciones por parte de la PROFEPA y ahora la Agencia instaurada, ya que esta última cuenta con las mismas facultades de inspección, vigilancia e instauración de procedimientos a través de la denuncia popular. Esta simbiosis entorpece los trabajos realizados por la PROFEPA, inhibe la *sustentabilidad* dentro de los procedimientos administrativos y genera una controversia institucional.

1.2 Reglamento de áreas naturales protegidas.

El reglamento en *materia de áreas naturales protegidas*, consta de 144 artículos y ocho títulos y cuyo objetivo es el de reglamentar la LGEEPA, en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas de competencia de la federación. Presenta los siguientes temas a tratar:²⁵

²⁵ Es promulgado el 30 de noviembre del año 2000, por el C. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 1, f. I, IV, V y

1. Disposiciones generales.
2. La administración de áreas naturales protegidas.
3. El sistema y el registro nacional de áreas naturales protegidas.
4. El establecimiento de áreas naturales protegidas.
5. Los programas de manejo.
6. Los usos y aprovechamientos y autorizaciones.
7. La promoción de los particulares para el establecimiento de áreas naturales protegidas y del reconocimiento de áreas productivas.
8. Medidas de control y seguridad y sanciones.

Respecto a las *disposiciones generales*, se establecen conceptos como administración, aprovechamiento, autoconsumo, capacidad de carga, límite de cambio aceptable, manejo, monitoreo, programa de manejo, etcétera, dando una mejor perspectiva de los puntos a tratar dentro del presente reglamento.

En la administración de áreas naturales protegidas, se efectuará de acuerdo a su categoría de manejo, éstas serán administradas directamente por la SEMARNAT, y en caso de los parques nacionales establecidos en zonas marinas se coordinarán con la Secretaría de Marina y se realizará a través de un director.

Se crea el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas,²⁶ estará integrado por un titular de la SEMARNAT de una terna sugerida, un secretario técnico y un representante de la Secretaría de Marina, Instituto Nacional de Ecología, Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad, así como las instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y agrupaciones de productores y empresarios así como a personas físicas con reconocido prestigio en el área natural.

Las funciones para dicho Consejo Nacional son fungir como órgano de consulta y apoyo, emitir opinión sobre áreas naturales protegidas, emitir recomendaciones, proponer ternas para el cargo de director, promover acciones para fomentar actividades de protección, restauración, preservación, conservación, investigación científica, educación ambiental y capacitación, así como recoger opiniones del sector privado, etcétera.

IX, 5, f. VIII, 6, 15 f. X, XIII, 46 al 56 bis, 57 al 64 y 64 bis, 64 bis I, 65, 66, 67, 74 y 76 de la LEGEPA, 30, 32 bis y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁶ En 1992 se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO) y poco después el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN). Juntos continúan proyectando y fortaleciendo a nivel nacional e internacional la imagen del país en la materia, e inciden en las políticas públicas. Información obtenida en la página de CONABIO http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php.

Dentro del *Sistema y Registro Nacional de Áreas naturales Protegidas*, deberán contar con lo siguiente: riqueza total de especies, presencia de endemismos, de especies de distribución restringida, diferencia de especies con respecto a las áreas naturales protegidas, diversidad de especies presentes, deberán estar provistos de financiamientos estatales, municipales, organizaciones no gubernamentales de instituciones académicas o de investigación mediante el uso de instrumentos económicos.

Con respecto al *establecimiento de las áreas naturales protegidas*, se hacen estudios que justifiquen la expedición en declaratorias para su instauración. Éstos serán elaborados por la SEMARNAT, en colaboración con organizaciones públicas y privadas, universidades, instituciones de investigación o cualquier persona física o moral con experiencia y capacidad técnica de la materia, debiendo contener: Información general (nombre del área, entidad federativa, superficie, vía de acceso, etcétera), evaluación ambiental (descripción de los ecosistemas, razones que lo justifiquen, estado de conservación, etcétera), diagnóstico del área (características históricas y culturales, aspectos socioeconómicos, usos y aprovechamientos, situación jurídica, etcétera), propuesta de manejo (zonificación y subzonificación, etcétera).

Sobre los *programas de manejo*, deberán contar con un programa, elaborado por la SEMARNAT, debiéndose contener las disposiciones contenidas en la declaratoria del área natural protegida de que se trate y tendrá por objeto la administración de la misma. Esto, a criterio con la participación de los habitantes, propietarios, dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales, municipales y federales, así como de las organizaciones sociales, públicas o privadas interesadas.

Los *usos y aprovechamientos y autorizaciones*, en este aspecto la SEMARNAT, otorgará las tasas respectivas y determinará el límite de cambio aceptable, o en su caso, la capacidad de carga correspondiente, en conformidad con los métodos y estudios respectivos. Debiéndose establecer la capacidad de carga o el límite de cambio aceptable, pudiendo solicitar la colaboración de otras dependencias.

En cuanto a la *promoción de los particulares para el establecimiento de áreas naturales protegidas y del reconocimiento de áreas productivas*, tenemos que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas y demás personas interesadas, promoverán el establecimiento de dichas áreas en predios de su propiedad o mediante contrato con terceros, para destinarlos a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

En las medidas de control y seguridad y sanciones, la SEMARNAT a través de la PROFEPA, realizará actos de inspección y vigilancia integrando un informe

semestral de las acciones realizadas debiendo conocer el estado que guardan las denuncias y procedimientos instaurados por la autoridad, así como las resoluciones que al efecto emitan. Así como las recomendaciones que se determine, coordinándose con la Secretaría de Marina.

En cuanto a las medidas de seguridad, se toman en consideración las enmarcadas en el artículo 170 de la LGEEPA. Sobre temas como clausura temporal, parcial o total, aseguramiento de seguros de productos y subproductos de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes. Se toma en cuenta, además la neutralización de alguna acción análoga y se sugiere a la denuncia popular.

2. Ley General de Vida Silvestre

La Ley General de vida silvestre (en adelante LGVS), tiene su antecedente con la *Ley federal de caza*,²⁷ de la cual se realizará un análisis retrospectivo para determinar los avances alcanzados.

La Ley de Caza tenía como objetivo orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional regulando su aprovechamiento. La ley referida carecía de los siguientes rubros:

1. Poco monto en las penas y multas dentro de los delitos que se adosaban en ella.
2. El diseño de los tipos penales quedan rebasados por la prácticas ilegales en la captura, transportación, manejo de sus productos, exportación. Así también, en la caza en viveros, campos de experimentación, reservas y parque nacionales.
3. Carece de una conciencia cívica ambiental en educación, siendo que es necesaria a fin de inhibir estas prácticas.

Dentro de la caza que es practicada en nuestro país, existe una infinidad de bemoles contrarios a su actividad, ya que dichas actividades están fuera de un contexto legal. Los medios de su captura son diversos y en la mayoría de ellos contrarios a prácticas humanas. Por ejemplo en la caza de un *mono araña*, *gorilas*, *chimpancés* y cualquier otro mamífero de esta especie, se asesina a todo el clan de la familia a fin de conseguir al bebe deseado, siendo que su edad es más apreciada en el mercado negro, véase figura 3 y 4.

Otro ejemplo, sería la especie del loro de cabeza amarilla, su procedimiento consiste en talar el árbol donde anida dentro de la corteza del árbol, además de

²⁷ La ley de caza constaba de 40 artículos y 11 capítulos, se delimitaban exclusivamente a cuestiones relacionadas a la caza de animales silvestres, no a su protección.

la caza esta la tala clandestina del árbol. Estas prácticas muestran acciones como hacinamiento, confinamiento, maltrato, insalubridad, etcétera.²⁸

Figura 3. Operativo “Mercado de Sonora”.



Figura 4. Maltrato de animales silvestres.



FUENTE: Operativos de la PGR en materia de fauna silvestre, (Peralta Escobar, 2002).²⁹

La procuración de justicia ha sido mermada y erosionada por parte de lineamientos legales inadecuados para impartir justicia. Cuando la ley se limita o se restringe provoca actos indiscriminados en contra de nuestros recursos naturales, que se ven reflejados en la impunidad de delitos ambientales. Dentro de la transportación de las especies de fauna silvestre fenecen hasta un 80% o más y los que quedan libres son vendidos en cantidades considerables de dinero. Siendo redituable los “riesgos” que sufren los animales, considerados como mercancías sin gran valor hasta su venta.

Conocedores de las carencias de la Ley de Caza, con fecha 3 de julio del año 2000, se abroga dicho ordenamiento dándole paso a la ley especial denominada

²⁸ Dentro de la presente ley solo es considerada la caza bajo los siguientes rubros: aprovechamiento extractivo con fines de reproducción, restauración, recuperación, repoblación, translocación, etcétera, aprovechamiento con fines de subsistencia, aprovechamiento por caza deportiva, colecta científica con propósito de enseñanza, aprovechamiento no extractivo para garantizar de las especies silvestres y la continuidad de sus poblaciones y conservación de sus hábitat.

²⁹ Se instauró el 28 de julio de 1995, dentro de la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial en Delitos ambientales, operativo en materia de fauna silvestre, en las instalaciones del Mercado de Sonora. Se pudo observar el maltrato evidente de animales, la insalubridad que existe en el lugar, el hacinamiento y el inadecuado manejo de éstos. Se encontraron encerrados en costales a varios ejemplares vivos y en estado de putrefacción en la basura. Durante el desarrollo del operativo se logró asegurar 1104 especies de mamíferos, aves de ornato, canoras, reptiles y otros, procediendo a trasladarlos al “Centro de rehabilitación de Texcoco”.

*Ley General de Vida Silvestre*³⁰. Dicho ordenamiento es de orden público y de interés social, reglamentario al párrafo tercero del artículo 27 constitucional y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucional.

Existen temas de interés que fueron incorporados en esta ley como son: La política nacional en materia de vida silvestre, concentración y participación social, conservación y *aprovechamiento sustentable* en la vida silvestre, así como las medidas de control, seguridad, infracción y sanciones.

El objetivo de la LGVS, es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias relativo a la conservación y *aprovechamiento sustentable de la vida silvestre* y su hábitat en el territorio de la república mexicana y en las zonas donde la nación ejerce su jurisdicción.

El aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y de las especies cuyo medio de vida total es el agua, quedará excluido de la presente ley de referencia y continuará sujeto a las leyes en materia forestal y de pesca, respectivamente, salvo el caso, de que se trate de especies o poblaciones en riesgos. En la creación de Normas Oficiales Mexicanas Ambientales³¹ en esta materia la ley la refiere a ciertos puntos en particular, tomándose en cuenta la sustentabilidad del recurso natural de especies silvestres:

1. Su expedición le corresponde a la Federación.
2. La SEMARNAT determinará las medidas a fin de evitar que las especies silvestres sean sometidas a condiciones adversas a su salud, en la aplicación de medidas sanitarias.
3. Establecerán las medidas para dar un trato digno a la fauna silvestre.
4. La persona que traslade ejemplares vivos de especies silvestres estarán dentro de la norma.
5. La SEMARNAT identificará a través de lista, especies y poblaciones de riesgo de conformidad a la norma.

³⁰ La presente ley consta de 130 artículos, 8 títulos con sus respectivos capítulos en donde se resalta la protección a la vida silvestre, constituyendo éste un gran avance en la presente ley.

³¹ Las normas oficiales ambientales son disposiciones técnicas que determinan los parámetros a fin de medir los bienes y servicios que se le proporciona a los ciudadanos. Estos parámetros se miden en razón de la Ley sobre Metrología y Normalización que expresa los pesos y medidas de los objetos que se ofrecen a través de un servicio, es en este punto en particular que incide en la sustentabilidad del medio ambiente ya que dichos bienes y servicios se ofrecen tomando en cuenta el área económica, ambiental y social.

6. Cualquier persona podrá presentar ante la SEMARNAT, algún cambio de las categorías de riesgo para especies silvestres según la norma.
7. En la certificación del *aprovechamiento sustentable* de las especies silvestres, las personas involucradas en su manejo deberán observar lo que determinan las normas.
8. La autorización para el *aprovechamiento sustentable* de ejemplares, incluyen sus partes y derivados conforme a la norma.
9. Los *aprovechamientos sustentables* no extractivos en actividades económicas de especies silvestres deberán realizarse de conformidad con la zonificación y la capacidad de uso de las especies.

Se podrán celebrar convenios o acuerdos de colaboración con las tres esferas de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que asuman la totalidad o algunas funciones en el ámbito de su jurisdicción sobre: desarrollo de mercados estatales para la vida silvestre, promoción y registro de unidades de manejo³² para la conservación de vida silvestre, el otorgamiento, suspensión, revocación de registros, autorizaciones y certificaciones en la liberación de especies, aplicación de medidas de sanidad, trato digno y respetuoso de especies y en la inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley.

Lo anterior, es una transmisión de atribuciones de la SEMARNAT hacia las diferentes dependencias de gobierno para cumplir con las disposiciones dentro de su circunscripción territorial. En este tenor se realizan objetivos conjuntos en la realización de políticas públicas sobre la vida silvestre. Sin embargo, podrán realizar estos convenios u acuerdos con personas físicas o morales o en sociedades y asociaciones y que cuentan con los recursos económicos para solventarlos.

Los cambios sustanciales que ha sufrido la presente ley, en materia de *sustentabilidad* véase tabla 6, es el trato a los animales silvestres en confinamientos públicos o privados, dentro de circos o espectáculos itinerantes son los siguientes:

³² Este concepto innovador fue implementado en esta ley. Estas se integran dentro del Sistema Nacional de Unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre y tiene por objetivo la restauración protección, mantenimiento, recuperación, educación ambiental, aprovechamiento sustentable y el auxiliar técnico será solidario con la responsabilidad que le corresponde al titular de la unidad registrada.

Tabla 6. REFORMAS RELEVANTES EN SUSTENTABILIDAD, LA CALIDAD DE VIDA SILVESTRE TERRESTRE Y ACUÁTICA.

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
3 f. X	<i>Crueldad</i> : Acto de brutalidad, sádico o zoofílico contra cualquier animal, ya sea por acción directa, omisión o negligencia.	<i>Fracción adicionada</i> DOF 05-11-2013
60 Bis	Queda prohibida la utilización de ejemplares de <i>mamíferos marinos en espectáculos itinerantes</i> .	<i>Párrafo adicionado</i> DOF 26-01-2015
62	SEMARNAT deberá implementar <i>programas para la conservación, recuperación, reproducción y reintroducción</i> en su hábitat, de especies y poblaciones prioritarias para la conservación, con la participación en su caso de las personas que manejen dichas especies o poblaciones y demás involucrados.	<i>Párrafo reformado</i> DOF 19-03-2014
63 f. d)	La <i>conservación del hábitat natural de la vida silvestre es de interés público</i> en áreas específicas en las que se desarrollen procesos biológicos esenciales, y existan especies sensibles a riesgos específicos, como cierto tipo de contaminación, ya sea física, química o acústica, o riesgo de colisiones con vehículos terrestres o acuáticos, que puedan llevar a afectar las poblaciones.	<i>Artículo reformado</i> DOF 02-09-2010
64 P. III	El <i>Ejecutivo Federal</i> podrá imponer limitaciones de los derechos de dominio en los predios que abarquen dicho hábitat, de conformidad con los artículos 1o., fracción X y 2o. de la <i>Ley de Expropiación</i> , con el objeto de dar cumplimiento a las medidas necesarias para su manejo y conservación.	<i>Artículo reformado</i> DOF 02-09-2010
78 P. II y III	Los <i>predios e instalaciones</i> que manejen vida silvestre en <i>forma confinada, como zoológicos, espectáculos públicos y colecciones privadas</i> , sólo podrán operar si cuentan con planes de manejo autorizados por la Secretaría, y además deberán registrarse y actualizar sus datos anualmente ante la autoridad correspondiente, en el padrón que para tal efecto se lleve, de conformidad con lo establecido en el reglamento. Queda prohibido el uso de ejemplares de vida silvestre en <i>circos</i> .	<i>Párrafo reformado</i> DOF 09-01-2015
122, f. XXIV	Son <i>infracciones</i> a lo establecido en esta Ley: Realizar actos que contravengan las disposiciones de conservación de vida silvestre fuera de su hábitat natural, establecidas en la presente Ley y en las disposiciones que de ella se deriven.	<i>Párrafo adicionado</i> DOF 09-01-2015 <i>Artículo reformado</i> DOF 26-12-2013

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
127, f. II	<p>La imposición de <i>las multas</i> a que se refiere el artículo 123 de la presente Ley, se determinará conforme a los siguientes criterios:</p> <p>Con el equivalente de 50 a 50000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XXII y XXIV del artículo 122 de la presente Ley.</p>	<p><i>Fracción adicionada</i> DOF 09-01-2015</p> <p><i>Fracción reformada</i> DOF 10-01-2002, 09-01-2015</p>

FUENTE: Elaboración propia.

3. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (en adelante LGDFS), tiene su antecedente en la Ley Forestal, y para efectos de la presente investigación haremos referencia a ésta a fin de ver los avances que constituyeron su implementación.

La Ley Forestal³³ fue publicada en el Diario Oficial del día 22 de diciembre del año 1992, por Carlos Salinas de Gortari, en su carácter de presidente constitucional. Asimismo, esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional. Su objetivo consistía en regular la materia forestal, su aprovechamiento fomentando su conservación, producción, protección y restauración.

En la práctica, hemos visto que las personas que trafican con la madera son pequeños grupos de acaudalados quienes poseen en su haber unidades móviles de carga pesada, en la transportación del producto. Controlan zonas específicas del país, y tienen bajo su cargo personas de escasos recursos, generándoles grandes cantidades de dinero por esta actividad ilícitas.

Se ha destacado inclusive la participación de campesinos y ejidatarios con la destrucción intencional de árboles, como el “*cinchamiento de un árbol*”, este consiste en romper el árbol en su base en forma de collar, a fin de declararlos como “*muertos*”, véase figuras 5 y 6, así su tala se consideraría como un acto legal. Este ejemplo se repite en infinidad de ocasiones y los métodos a seguir son muy variados, llegando hasta el extremo de quemarlos.

³³ Constaba de cuatro capítulos y cincuenta y ocho artículos, esta ley deroga a la anterior en su mayoría, siendo por lo tanto una ley relativamente joven en su tiempo.

Figura 5. Cinchamiento de árbol.



Figura 6. Operativo forestal.



FUENTE: Operativos de la PGR en materia forestal, (Peralta Escobar, 2002).³⁴

La ley forestal contaba con las siguientes irregularidades:

1. En su apartado de sanciones, las irregularidades que manejan no constituyen delitos ambientales, mismos que con una multa se resuelven.
2. Carecía de un tipo penal que contemplara la acción de realizar la tala de árboles de manera clandestina, solo eran consideradas sanciones administrativas.
3. Realizar trabajos de concientización a través de los medios de comunicación, inhibiendo la comisión de actos contrarios a la norma desde informar sobre incendios forestales hasta la tala clandestina de árboles.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, véase tabla 7 para sus reformas, fue decretada por medio del Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de febrero del año 2003. Cuenta con 171 artículos, ocho títulos, secciones y capítulos. Su objetivo consiste en:

Regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los *ecosistemas forestales* del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de *propiciar el desarrollo forestal sustentable*.

³⁴ La Procuraduría General de la República realizó un operativo en materia forestal, en el Parque “El Guarda”, del municipio de Ixtapaluca, aproximadamente 150 árboles, de pino cinchados, en zona federal, en el año de 1995, dentro de la fiscalía especializada en delitos ambientales.

Los cambios que ha realizado la presente ley en materia de *sustentabilidad* son los siguientes:

Tabla 7. REFORMAS A LA LEY EN LA SUSTENTABILIDAD FORESTAL.

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
3, P. II	<i>Son objetivos específicos</i> de esta Ley: Regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales; así como la ordenación y el manejo forestal.	<i>Fracción reformada</i> DOF 04-06-2012
7, f. III	<i>Degradación:</i> Proceso de disminución de la capacidad de los ecosistemas forestales para brindar servicios ambientales, así como capacidad productiva	<i>Fracción adicionada</i> DOF 04-06-2012
7. f. XV	<i>Empresa Social Forestal:</i> Organización productiva de comunidades o ejidos con áreas forestales permanentes y bajo programa de manejo forestal, para la producción, diversificación y transformación con capacidad agraria y empresarial	<i>Fracción recorrida</i> DOF 04-06-2012
12, f. V	Atribuciones de la federación: Realizar el <i>Inventario Nacional Forestal y de Suelos</i> y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades y los municipios	<i>Fracción reformada</i> DOF 20-05-2013
20	La <i>Comisión Nacional Forestal</i> tendrá como órgano de gobierno a una Junta de Gobierno, que será la máxima autoridad del organismo y estará integrada por los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y Turismo, así como de la Comisión Nacional del Agua.	<i>Artículo reformado</i> DOF 26-03-2015
136	Toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un <i>daño a los recursos forestales, los ecosistemas y sus componentes</i> , estará obligada a repararlo o compensarlo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.	<i>Párrafo reformado</i> DOF 07-06-2013 <i>Reforma</i> DOF 07-06-2013: <i>Derogó del artículo el entonces párrafo cuarto</i>

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
139, f. XVII	La federación y los estados podrán establecer <i>instrumentos económicos</i> : El desarrollo y aplicación de sistemas de extracción y aprovechamiento, mediante el uso de equipo tecnológico que incremente la productividad y minimicen los impactos al ecosistema y promuevan la conservación y mejoramiento del bosque, el agua y el suelo	<i>Fracción reformada</i> DOF 07-06-2013

FUENTE: Elaboración propia.

4. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables

La Ley General de Pesca y Acuicultura sustentable (en adelante LGPAS), tiene su antecedente en la Ley Federal de Pesca.³⁵ Ésta se emite a través del Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de junio de 1992, por parte del licenciado Carlos Salinas de Gortari, en su carácter de presidente constitucional. Para efectos de la presente investigación, realizaremos un pequeño análisis a este ordenamiento legal.

Tenía como objetivo fomentar y regular la pesca en beneficio social, mediante el uso y aprovechamiento óptimo de la distribución racional, equitativa y adecuada conservación. Ordena además las actividades de las personas físicas y morales que en ello intervengan.

La aplicación de esta ley era eminentemente administrativa, ya que en su apartado de sanciones no contemplaba con ningún tipo penal, solo quedaba la protección en materia penal de las especies marinas por parte del artículo 254 bis del Código Penal Federal, que a la letra dice:

Quienes de manera intencional, capturen o dañen gravemente o priven de la vida a *mamíferos o quelonios marinos*³⁶ recolecten o comercialicen en cualquier forma sus productos sin autorización, en su caso, de la autoridad competente se le impondrá pena de seis meses a tres años de prisión.³⁷

³⁵ La Ley Federal de Pesca, cuenta en su haber con cinco capítulos y treinta artículos.

³⁶ En la aplicación de la ley anterior y actual es utilizada la Norma Oficial Mexicana NOM-061-PESC-2006, especificaciones técnicas de los excluidores de tortugas marinas utilizados por la flota de arrastre camaronera en aguas de jurisdicción Federal de los Estados Unidos Mexicanos, plasma las especificaciones del equipo y técnicas utilizados por flotas de arrastre camaroneros. El uso contrario produce la comisión de delitos o sanciones administrativas.

³⁷ En la aplicación de la ley anterior y actual es utilizada la Norma Oficial Mexicana NOM-131-ECOL-1998, establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de

La Ley de Pesca carecía de elementos fundamentales para una eficiente aplicación:

1. La inexistencia de tipos penales, solo se consideraban sanciones administrativas, estas penas eran necesarias para el combate a la pesca clandestina, así como los medios de ejecución.
2. No contemplaba la defensa a la flora y fauna acuáticas a fin de combatir dicha impunidad.
3. Establecer parámetros para hacer conciencia a la ciudadanía del grave problema en la degradación del recurso natural, como las ballenas, tortugas y otras.
4. Elevación del monto de las sanciones administrativas ya que eran ínfimas.

Mediante el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre del año 2000, expedido por Ernesto Zedillo Ponce de León, en su carácter de presidente de la república, reforma las fracciones I, V y VI del artículo 3, de la Ley de pesca y modifica los siguientes rubros:

1. La SEMARNAT, sancionará la Carta Nacional Pesquera y la mantendrá actualizada, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
2. La SEMARNAT dictará medidas para la protección de quelonios, mamíferos marinos y sujetas a protección especial o en peligro de extinción, así como vedas totales o parciales.
3. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, fijará los métodos de conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca, así como las áreas de refugio para su protección estableciendo épocas de veda.

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable (LGPAS), véase tabla 8 para sus reformas, se decreta a través del Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de julio de 2007, tiene como objetivo:

Regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; del 73 fracción XXIX-L para establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a la federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia y con la participación de los productores pesqueros, así como de las demás

observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat. La falta de su observancia constituye un delito ambiental o sanción administrativa según sea el caso.

disposiciones previstas en la propia Constitución que tienen como fin propiciar el *desarrollo integral y sustentable de la pesca y la acuicultura*.

La presente ley marca parámetros interesantes en el manejo de la *sustentabilidad* dentro de sus procesos, se destacan los de mayor relevancia:

Tabla 8. REFORMAS A LA LEY SOBRE SUSTENTABILIDAD DE PESCA Y ACUACULTURA.

ARTÍCULO	REFORMA ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
4, f. IV Bis	<i>Acuicultura industrial</i> : Sistema de producción de organismos acuáticos a gran escala, con alto nivel de desarrollo empresarial y tecnológico y gran inversión de capital de origen público o privado;	<i>Fracción adicionada</i> DOF 05-12-2014
4, f. IV Ter	<i>Acuicultura rural</i> : Sistema de producción de organismos acuáticos a pequeña escala, realizada de forma familiar o en pequeños grupos rurales, llevada a cabo en cultivos extensivos o semi-intensivos, para el autoconsumo o venta parcial de los excedentes de la cosecha.	<i>Fracción adicionada</i> DOF 05-12-2014
4, f. XXI	<i>INAPESCA</i> : Instituto Nacional de Pesca, órgano público descentralizado sectorizado con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	<i>Fracción reformada</i> DOF 07-06-2012
8, XL	La SEMARNAT podrá promover, regular, dirigir e implementar la ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en materia de pesca y acuicultura sustentables, en concordancia con la Política Nacional de Pesca y Acuicultura Sustentables, y	<i>Fracción adicionada</i> DOF 23-01-2014
7, IV, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI	<i>La política nacional</i> : Fomentar a la investigación científica y tecnológica. Posicionar los productos pesqueros y acuícolas nacionales en los mercados de alto valor. Impulsar el manejo, distribución y comercialización de productos pesqueros y acuícolas; Los sectores pesqueros y acuícolas se desarrollarán desde una perspectiva sostenible. Transversalidad para la instrumentación de políticas públicas con enfoque interdisciplinario Impulso el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas.	<i>Fracción reformada</i> DOF 23-01-2014 <i>Fracción adicionada</i> DOF 17-03-2015 <i>Fracción adicionada</i> DOF 17-03-2015 <i>Fracción adicionada</i> DOF 17-03-2015 <i>Fracción adicionada</i> DOF 17-03-2015 <i>Fracción adicionada</i> DOF 17-03-2015

ARTÍCULO	REFORMA ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
	Financiamiento a la flota pesquera, unidades de cultivo, técnicas ecoeficientes, plantas procesadoras, métodos y artes de captura. La transparencia en los procedimientos administrativos en concesiones. Los productores y sus comunidades en la corresponsabilidad de aprovechar de forma integral y sustentable los recursos pesqueros y acuícolas.	<i>Fracción recorrida</i> <i>DOF 17-03-2015</i> <i>Fracción recorrida</i> <i>DOF 17-03-2015</i> <i>Fracción recorrida</i> <i>DOF 17-03-2015</i>
64	<i>La SEMARNAT deberá coordinarse con el INAPESCA</i> para que éste emita las opiniones de carácter técnico y científicas para permitir la pesca de fomento, en el caso de científicos, técnicos e instituciones de investigación extranjeros, para lo cual hará del conocimiento de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Marina, las peticiones que reciba de extranjeros o de organismos internacionales.	<i>Párrafo reformado</i> <i>DOF 04-06-2015</i>
78, f. II Bis	<i>La planeación y ordenamiento de acuicultura</i> es fortalecer el programa de acuicultura rural, que atienda la demanda alimentaria de las comunidades de escasos recursos, se mejore el ingreso de las mismas y se incentive el arraigo en la localidad.	<i>Fracción adicionada</i> <i>DOF 05-12-2014</i>

FUENTE: Elaboración propia.

5. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Peligrosos

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Peligrosos (en adelante LGPGIRP), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre del año 2003 por parte del presidente constitucional Vicente Fox Quesada. Cuenta en su haber con 125 artículos y su objetivo sufrió una modificación, mismo que fue publicado por el Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre del 2013 en su artículo primero segundo párrafo que a la letra dice:

Se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y *gestión integral de residuos*, en el territorio nacional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al *medio ambiente sano* y propiciar el *desarrollo sustentable* a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos³⁸, de

³⁸ La LGPGIRP en su artículo 5 apartado XXXII, define a los residuos peligrosos como: Aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como

los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación.

Existe un punto coincidente con la Ley General de Salud y la LGPGIRP sobre el manejo de residuos peligrosos, puesto que conlleva un peligro inminente en la salud pública. El artículo 456 de la Ley General de Salud (en adelante LGS) señala:

Al que sin autorización de la Secretaría de Salud o contraviniendo los términos en que ésta haya sido concedida, elabore, introduzca a territorio nacional, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, deseche o en general, realice actos con las *substancias tóxicas o peligrosas* a que se refiere el Artículo 278 de esta Ley³⁹, con inminente riesgo a la salud de las personas, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y multa equivalente de cien a dos mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Los residuos peligrosos se manejan entre otras normas a la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005, esta normatividad establece las características, procedimiento, identificación, clasificación y listados de los residuos peligrosos y constituyen la columna vertebral del manejo de estos contaminantes. Su vigilancia y seguimiento es por parte de la SEMARNAT y PROFEPA con la intervención de la leyes ambientales que tenga que ver con el tema en particular, ya que es menester identificar con exactitud si el residuo es peligroso o no, (Naturales, 2006).

En el Código Penal Federal en el título vigésimo quinto, denominado *Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental*, capítulo primero, *De las actividades tecnológicas y peligrosas* y de los artículos 414⁴⁰ al 416, se maneja el aspecto punitivo y

envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley.

³⁹ La LGS en su artículo 278 apartado III, señala como sustancia peligrosa Aquel elemento o compuesto, o la mezcla química de ambos, que tiene características de corrosividad, reactividad, inflamabilidad, explosividad, toxicidad, biológico-infecciosas, carcinogenicidad, teratogenicidad o mutagenicidad.

⁴⁰ El artículo 414 del Código Penal Federal señala al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con *substancias consideradas peligrosas* por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente, esto también sobre *substancias agotadoras de la capa de ozono y las biológica infecciosas*.

coercitivo de conductas que constituyen delitos ambientales. La LGPGIRP es una ley administrativa vinculante con otros ordenamientos y cuenta solo con faltas administrativas por lo que resulta relevante utilizar los demás ordenamientos para darle mayor fuerza coercitiva si el caso así lo amerita.

Se han realizado cambios a la LGPGIRP, en pro a la *sustentabilidad* y las más representativas son las siguientes, véase tabla 9:

Tabla 9. CAMBIOS EN LA SUSTENTABILIDAD SOBRE LA LEY DE RESIDUOS PELIGROSOS.

ARTÍCULOS	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Art. 7. I	Son <i>facultades de la Federación</i> : Formular, conducir y evaluar la <i>política nacional en materia de residuos</i> así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados y coordinar su instrumentación con las entidades federativas y municipios, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el <i>artículo 25</i> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>Fracción reformada DOF 19-03-2014</i>
Art. 9. I	Son <i>facultades de las Entidades Federativas</i> : Formular, conducir y evaluar la <i>política estatal</i> , así como elaborar de manera coordinada con la Federación los programas en materia de residuos de manejo especial, acordes al Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido el <i>artículo 25⁴¹</i> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>Fracción reformada DOF 19-03-2014</i>

⁴¹ El artículo 25 constitucional señala de la responsabilidad que deben de tener las empresas sobre el *desarrollo sustentable* dentro de sus procesos productivos bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad. El Estado apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de diciembre de 2013).

ARTÍCULOS	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Art. 19. VIII, IX, X, XI, XII	Se agregan a los <i>residuos de manejo especial</i> a: ° <i>Residuos tecnológicos</i> provenientes de las industrias de la informática, fabricantes de productos electrónicos o de vehículos automotores y otros que al transcurrir su vida útil, por sus características, requieren de un manejo específico;	<i>Fracción reformada</i> DOF 19-03-2014
	° <i>Pilas que contengan litio, níquel, mercurio, cadmio, manganeso, plomo, zinc</i> , o cualquier otro elemento que permita la generación de energía en las mismas, en los niveles que no sean considerados como residuos peligrosos en la norma oficial mexicana correspondiente; ° Los <i>neumáticos usados</i> , y otras que identifique la autoridad.	<i>Fracción adicionada</i> DOF 19-03-2014. <i>Reformada</i> DOF 04-06-2014 <i>Fracción adicionada</i> DOF 04-06-2014
Art. 68 párrafo segundo.	Toda persona física o moral que, directa o indirectamente, contamine un sitio u ocasione un daño o afectación al ambiente como resultado de la generación, manejo o liberación, descarga, infiltración o incorporación de materiales o residuos peligrosos al ambiente, será responsable y estará obligada a su reparación y, en su caso, a la compensación correspondiente, de conformidad a lo previsto por la <i>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental</i> .	<i>Párrafo adicionado</i> DOF 07-06-2013
Art. 98	Para la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos de manejo especial, en particular de los <i>neumáticos usados</i> , las entidades federativas establecerán las obligaciones de los generadores, distinguiendo grandes y pequeños, y las de los prestadores de servicios de residuos de manejo especial, y formularán los criterios y lineamientos para su manejo integral.	<i>Artículo reformado</i> DOF 04-06-2014

FUENTE: Elaboración propia.

6. Ley General del Cambio Climático

La Ley General del Cambio Climático (en adelante LGCC), es un ordenamiento de orden público, dentro de la jurisdicción territorial del Estado, a efecto de enfrentar los impactos del cambio climático⁴², cuya finalidad es la protección al medio ambiente

⁴² El concepto de *cambio climático* es señalado dentro de la LGCC en su artículo 3 f. III, que a la letra dice es la variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera

preservando y restaurando su *desarrollo sustentable*. Esta ley fue emitida por el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de junio del 2012, por parte del presidente constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y consta de 116 artículos. Los objetivos de la LGCC son:

1. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.
2. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera.
3. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.
4. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país.
5. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología al cambio climático.
6. Establecer las bases para la concertación con la sociedad.
7. *Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.*

Este último apartado *Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono (...)* es un eje rector para dirigir a nuestra economía a procesos benevolentes hacia el mejoramiento de nuestro medio ambiente. Sin embargo, la *sustentabilidad económica* y nuestros *procesos productos* se encuentran dislocados, como se podrá observar en el apartado de la denuncia ambiental y su análisis de resultados sobre las entidades federativas con mayor cultura de la denuncia ambiental. La LGCC, en aras de obtener *sustentabilidad* dentro de las empresas, diseña instrumentos económicos a fin de incentivar sus emisiones a través de mecanismos fiscales (*estímulos fiscales sin fines recaudatorios*), financieros (*créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos y otros*) y de mercado (*concesiones, autorizaciones, licencias y permisos*) dentro su artículo 92. En este ordenamiento beneficia a las empresas a fin de que realicen actos en pro a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Los grandes temas de esta ley son la creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), como órgano público desconcentrado con patrimonio propio y adosado a la SEMARNAT. Así como el Sistema Nacional del cambio climático, comisión intersecretarial del cambio climático y consejo del cambio climático. Se manejan diseños de políticas públicas con ciertos

la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.

principios como: sustentabilidad, correlación entre el Estado y la sociedad, precaución prevención, responsabilidad ambiental, participación social, entre otras. La ley otorga potestades a la SEMARNAT para la inspección y vigilancia de las emisiones dentro del país estableciendo un pequeño apartado de sanciones administrativas.

Existen modificaciones recientes a la ley a fin de reacomodar atribuciones y acciones para asegurar una *sustentabilidad*, véase tabla 10:

Tabla 10. CAMBIOS A LA SUSTENTABILIDAD DE LA LEY GENERAL AL CAMBIO CLIMÁTICO

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Art. 3. f. II	Nuevo concepto <i>Atlas de riesgo</i> : Documento dinámico cuyas evaluaciones de riesgo en asentamientos humanos, regiones o zonas geográficas vulnerables, consideran los actuales y futuros escenarios climáticos.	<i>Fracción reformada</i> DOF 16-10-2014
Art. 7, inciso a) y XI	Son atribuciones de la Federación: Preservación, restauración, conservación, manejo y <i>aprovechamiento sustentable de los recursos naturales</i> , los ecosistemas terrestres, acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos. Promover la <i>educación y difusión de la cultura en materia de cambio climático</i> en todos los niveles educativos, así como realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre las causas y los efectos de la variación del clima.	<i>Inciso reformado</i> DOF 13-05-2015 <i>Fracción reformada</i> DOF 07-05-2014
Art. 9 último párrafo	<i>Los municipios</i> , con acuerdo de sus ayuntamientos podrán coordinarse y/o asociarse para una eficiente implementación de las disposiciones previstas en este artículo.	<i>Párrafo adicionado</i> DOF 02-04-2015
Art. 45 segundo párrafo	La Comisión Intersecretarial del cambio climático se integrará por <i>los titulares de las Secretarías</i> de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Relaciones Exteriores, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	<i>Párrafo reformado</i> DOF 29-12-2014

ARTÍCULO	REFORMA O ADICIÓN	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
Art. 47, XIII	La Comisión referida <i>difundirá sus trabajos y resultados</i> así como <i>publicar en el mes de septiembre</i> un informe anual de actividades en la página de Internet prevista en el artículo 107 de esta Ley.	<i>Fracción reformada</i> DOF 13-05-2015
Art. 84	El Fondo para el cambio climático contará con un Comité Técnico presidido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Economía; de Gobernación; de Desarrollo Social; de Comunicaciones y Transportes; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	<i>Artículo reformado</i> DOF 29-12-2014
Art. 107	La Comisión, en coordinación con el <i>Instituto Nacional de Geografía y Estadística</i> y el <i>INECC</i> , deberá elaborar y desarrollar una <i>página de Internet</i> que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de cambio climático. El informe anual de la Comisión que alude la fracción XIII del artículo 47 de esta Ley, las acciones que se llevaron a cabo con recursos del Fondo para el Cambio Climático, los recursos que anualmente se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias que integran la Comisión para cumplir con las obligaciones de esta Ley y la forma en que se ejercieron. Así como los resultados de las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático. En dicha página de Internet los particulares podrán revisar el inventario y el registro.	<i>Artículo reformado</i> DOF 13-05-2015

FUENTE: Elaboración propia.

7. Ley General de Salud

La Ley General de Salud (LGS), si bien no es una ley ambiental es básica en la vinculación con el bienestar físico de las personas. Este ordenamiento tuvo su creación a través del Diario Oficial de fecha 7 de febrero de 1984, periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y consta de 482 artículos, su objetivo es:

La presente ley reglamenta el derecho a la *protección de la salud* que tiene toda persona en los términos del *artículo 4o.* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los *servicios de salud* y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de *salubridad general*. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Lo que más destaca la LGS en referencia, es que constituye un apartado de *delitos*, sección que actualmente no cuentan las leyes ambientales, siendo más severa su vigilancia y observancia, porque se trastoca el valor fundamental del ser humano que es la vida⁴³. Estos delitos se encuentra ubicados en dos capítulos: *Capítulo VI Delitos y Capítulo VII Delitos contra la salud en su modalidad de Narcomenudeo*.

Para efectos de la presente investigación cabe hacer la referencia a esta ley con la materia penal. Las disposiciones penales sobre conductas delictivas en materia de salud y ambiental se encuentran además contempladas en el Código Penal Federal, véase tabla comparativa 11.⁴⁴

Tabla 11. COMPARATIVO DE DELITOS EN SALUD Y MEDIO AMBIENTE

DELITOS EN MATERIA DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE	
LEY GENERAL DE SALUD	CÓDIGO PENAL FEDERAL
Capítulo VI- Delitos Artículos 455 al 472	Título Séptimo- Delitos contra la salud Capítulo I – Narcotráfico Artículo 193 - 199 Capítulo II – Del peligro de contagio Artículo 199 - bis Capítulo III Delitos contra derechos reproductivos Artículo 199 – ter al 199 <i>sextus</i>
	Título Decimosegundo – Responsabilidad profesional Capítulo I – Disposiciones generales Artículo 228
Capítulo VII- Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo. Artículos 473 al 482	Título Vigésimo quinto Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental Capítulos I al V Temas: De las actividades tecnológicas y peligrosas. Biodiversidad. Bioseguridad. Delitos contra la gestión ambiental. Disposiciones comunes. Artículos 414 al 423

FUENTE: Elaboración propia.

⁴³ El artículo 4 constitucional enarbola el estandarte de la protección a la vida humana “*Derecho a la protección a la salud*”, se agregó la denominación del “*desarrollo sostenible*” en su párrafo quinto (*Diario Oficial del 28 de junio de 1999*). Textualmente señala, “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*”.

⁴⁴ El Código Penal Federal es un ordenamiento en materia penal que fue emitido a través del Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 1931, por parte de Pascual Ortiz Rubio en su carácter de presidente constitucional de México.

Dentro del capítulo VI denominado Delitos de la Ley General de Salud, se enuncian conductas delictivas que tienen que ver con el *medio ambiente* y realicen actos ilícitos con:

- a. Sustancias tóxicas peligrosas.
- b. Contamine cuerpos de agua, superficial o subterránea para consumo humano.
- c. Fuentes de radiaciones.
- d. Introducir animales vivos o sus cadáveres que padezcan una enfermedad transmisible al hombre.

La parte esencial de la ley es la transmisión del hecho ilícito a la salud del hombre. Por tanto la fortaleza de ésta radica en establecer penalidades que se traducen en cárcel, clausuras de empresas, sanciones administrativas, entre otras.

8. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

La Ley Federal de responsabilidad ambiental (en adelante LFRA), es un ordenamiento jurídico de reciente creación, emitido por el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de junio del año 2013, por parte del presidente constitucional Enrique Peña Nieto y consta de 56 artículos y cinco secciones entre otros apartados. Esta ley es reglamentaria al artículo 4 constitucional con la plena intención jurídica de proteger la preservación y restauración del medio ambiente, los derechos humanos a un medio ambiente sano, exigiendo la *responsabilidad que se genere por el daño o detrimento ambiental*. Esta directriz, se ve plasmada en su artículo 1º, como su objetivo general y estriba en:

Regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental. El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es *independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios* de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional *sustentable* debe considerar los valores *económicos, sociales y ambientales*.⁴⁵

⁴⁵ Para su expedición fue necesario adicionar o reformar diversos ordenamientos de leyes ambientales siendo estas: la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, Ley general de vida silvestre, Ley general para la prevención y gestión integral de los residuos, Ley general

La LFRA (artículo 2 f. II) maneja al daño ambiental...

[...] como la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitats, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan.

La LFRA le proporciona al Estado los elementos para ir en búsqueda de la reparación de los daños al medio ambiente y los recursos naturales que tutela. Esto es sobre la restitución a las condiciones originales en las que se encontraba el hábitat, ecosistemas, restaurando, recuperando o remediando sus características químicas, físicas o biológicas en su plena relación con los servicios ambientales que se prestan.

La ley en referencia le da la potestad a los tribunales de distrito según la materia (civil o penal), de llevar a cabo los procedimientos, éstos conocerán de la materia ambiental. Para esto se remite al Fondo de responsabilidad ambiental cuyo objetivo es realizar el pago por los daños causados dada la urgencia y premura de la contingencia ambiental, así como el pago de los gastos que se generen en la investigación del caso ambiental.

Para la presente investigación, resulta importante destacar al artículo 30 de la LFRA, este ordenamiento jurídico señala una próxima apertura en la creación de Juzgados de distrito en materia ambiental, sin embargo no se encuentra establecida en la ley la manera de concretarlo, esta norma a la letra dice:

El Poder Judicial de la Federación contará con *juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental*. En ausencia de los anteriores serán competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental a que hacen referencia el presente Título los jueces de distrito que correspondan según la materia.

de desarrollo forestal sustentable, Ley de aguas nacionales, del Código penal federal, Ley de navegación y comercio marítimos y de la Ley general de bienes nacionales. Dado el grave problema ambiental se remite la responsabilidad de estas leyes en materia civil y penal a sus lineamientos, esto, sin menoscabo de estar en condiciones de ejercer el agraviado un derecho sobre las materias civiles, administrativas y penales dentro de los procedimientos que las leyes señalan ante las mismas autoridades ambientales. Es decir, son diferentes vías jurídicas para dirimir el daño ambiental.

Conclusiones

Se pudo demostrar que la sustentabilidad se encuentra contemplada en la ley. Sin embargo, no es suficiente para darle la pertinencia legal a su cumplimiento. En la parte esencialmente económica el Estado está obligado a darle a las empresas esas condiciones para que manejen sus “*procesos*” dentro de los parámetros o rangos de sustentabilidad del medio ambiente y nuestros recursos naturales. Por poner un ejemplo, la SEMARNAT promueve la certificación a las empresas ambientalmente responsables, y reúnen un sin número de requisitos para obtener ese papel, pagan y realizan acciones a fin de conseguirlo, pero nuestra realidad nos aboca a otro panorama de injusticias ambientales mismas que han sido ya identificadas sobre esta materia.

Capítulo IV

Andamiaje institucional

Introducción

Dentro de este apartado podremos apreciar cuáles han sido los reacomodos del andamiaje que ha realizado el ejecutivo federal, las instancias con mayor importancia como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Procuraduría General de la República. Cabe señalar que en este rubro debería ir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que es emitida a través del ejecutivo, sin embargo para efectos didácticos se verá con mayor detalle en el apartado del poder judicial.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, depende de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y versa en asuntos administrativos, es decir, solo ve faltas o irregularidades de la ley que puede resolverse con medidas de apremio o multas pecuniarias, en caso de existir la comisión de algún delito se remite a las autoridades en materia penal.

La Procuraduría General de la República maneja las conductas contrarias a la ley que constituyen la comisión exclusivamente de delitos ambientales, podremos apreciar cómo se inició y fue trasladando su trabajo a fiscalías o unidades especializadas para el manejo de la materia ambiental.

1. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La PROFEPA es un organismo administrativo desconcentrado con autonomía, fundado con base en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio de 1992, en el interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Muchos factores tuvieron gran influencia en su creación como la apertura de la participación social, la contaminación en grandes sectores del país, el auge industrial, así como la influencia dañina de la ganadería y agricultura.

Un ejemplo clásico que detonó la creación de la PROFEPA fue el desafortunado accidente que sufrió la población de Guadalajara, Jalisco el 22 de abril de 1992. Por el error humano y la falta de vigilancia, los ductos que conducían gasolina de PEMEX se mezclaron con otros como el hexano, gases diversos y residuos orgánicos. Esto propició la muerte de más de 200 personas y 100 heridos

en un perímetro de diez kilómetros, devastando 1 402 casas, 450 negocios y 600 vehículos (Hernández Meza, 2012).

Es por esto, que se justifica la creación de la PROFEPA, y se le infieren potestades de inspección y vigilancia en las actividades concernientes al medio ambiente. En razón de esto, se generaron muchas auditorías ambientales y se percataron de las grandes irregularidades de la carencia en una cultura ambiental aplicada a la labor cotidiana de las empresas. Cuando los ciudadanos toman conciencia de este desastre, de su entorno y ven las consecuencias que provoca la intervención antropocentrista del hombre al medio ambiente. Esto, permea en la impresión de una huella ecológica que provoca un cambio sustancial en su conciencia a través de la denuncia ambiental.

Esta denuncia es presentada ante la PROFEPA, instancia que es garante en la observancia de la normatividad ambiental a fin de sancionar a todas aquellas personas físicas y morales que la vulneren. Su enfoque sistémico, geográfico e integral (PROFEPA, 2015) que ha imperado en estos últimos años, han generado diversos tipos de inconformidades y denuncias.

Con respecto a la denuncia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), en su artículo 189 conceptualiza la acepción del derecho a la denuncia popular y señala:

Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o ante otras autoridades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionados con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico⁴⁶ (Diputados, 2015).

⁴⁶ Con anterioridad el artículo manejaba a la denuncia popular ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ahora se sustituye por la PROFEPA y se eliminó a la formalidad de mencionar de manera particular a las autoridades en su competencia federal y local, indudablemente se eliminó ya que es innecesaria dicha aclaración siendo que es de observancia general. Se agregaron a los grupos y asociaciones de personas así como a los recursos naturales como sujetos y bienes jurídicos tutelados. Se puede destacar el ejercicio del derecho a la protección que se le da a las acciones colectivas o derechos difusos de los grupos sociales. El presente artículo tuvo su última reforma Diario Oficial de la Federación 13-12 1996.

1.1 Evolución de su andamiaje institucional y la denuncia ambiental

En México, con la promulgación de la Constitución de 1917 se sentaron las bases para el apoyo irrestricto de nuestros recursos naturales dentro de su apartado 27, siendo el primer mandamiento que tutela los derechos naturales y sociales del individuo. Aunque su antecedente no versa *per se* en el medio ambiente, esta referencia sentaba un precedente en el adecuado manejo de los recursos naturales en la adquisición de tierras propiedad de la Nación.

Se comenzaba a dar una mayor protección a la propiedad privada estableciendo delimitaciones muy precisas sobre todo porque en ese tiempo la iglesia adquirió grandes cantidades de terrenos, incluyendo por tanto a los recursos naturales. El Estado tomó medidas al respecto y prohibió la compra de tierras a corporaciones civiles y eclesiásticas, sociedades anónimas civiles y comerciales a fin de que la intervención y apoderamiento de tierras no fueran a parar a manos extranjeras ni a sociedades civiles.

Es por esto que encuadra con puntualidad la intervención del Estado y su tutela sobre las tierras de la Nación, determinando que puede decretar una “*expropiación por utilidad pública*”, cuando considere que esto afecte a su soberanía y ponga en riesgo la integridad de los intereses de la Nación. Estableciendo por tanto, dicho decreto a las instancias gubernamentales como la autoridad administrativa y judicial.⁴⁷

Es en ese momento de la historia, en donde el Estado les da con mayor puntualidad una potestad constitucional de la salvaguarda de las tierras y sus recursos naturales a las autoridades administrativas y judiciales, donde posteriormente se derivan las prácticas y modificaciones en el andamiaje institucional ambiental. Por tanto, es la concesión el instrumento jurídico a fin de que el Estado les pueda transferir la tutela de las tierras propiedad de la Nación a particulares y organismos, para la explotación directa de los mismos, al respecto de esto la corte maneja la siguiente postura:

⁴⁷ [...] La única reforma que con motivo de este artículo 27*constitucional*, se propone es que la declaración de utilidad sea hecho por la autoridad administrativa correspondiente quedado solo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de las cosas de cuya expropiación se trate [...]. Diario de Debates del Congreso Constituyente, periodo único, tomo I, número 12, Querétaro, 1 de diciembre 1916, p.264 y 265, http://constitución1917.gob.mx/contenido/pdf/congreso_const/015.pdf, información obtenida el 11 de febrero de 2015.

PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.

El artículo 27, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, quien ejerce un poder máximo sobre aquéllas y, con base en él, puede cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, siendo que tanto el Congreso Constituyente de 1916, como la doctrina han denominado a dicha propiedad como “*propiedad absoluta*”, “*dominio supremo*”, “*dominio pleno*” o “*dominio eminente*”, similar al existente en el derecho colonial o virreinal, delimitado actualmente por el derecho internacional. Así, aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una *concesión*, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.⁴⁸

1.2 Su apertura institucional

En el periodo de los años setenta los tópicos de contaminación, problemas de salud en diferentes sectores del país, constituyeron el nuevo enfoque al medio ambiente

⁴⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 2a. LXXVIII/2010. Segunda sala. Novena época. Tomo XXXII, agosto de 2010. página 468. 163981 2 de 38. Tesis aislada (Constitucional). Amparo en revisión 288/2010. Esteva Mercantil Mexicana y Asociados, S.A. de C.V. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

para el diseño y construcción de políticas públicas en pro del fomento a la salud. Emergen nuevas dependencias administrativas que tomaban solo los temas de agua, suelo y aire. Por otro lado, los recursos naturales los regulaban otras dependencias que manejaban solo el sector productivo.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), hoy Secretaría de Salud, fundada en el año 1943, toma con seriedad los temas de salud reflejadas por la contaminación a través de la incipiente ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental (1971), dando espacio a dependencias como la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y otras como el Departamento de Pesca que después se eleva a Secretaría de Estado.

Con esos movimientos dentro del andamiaje institucional, y procurando nuevas instancias gubernamentales a fin de depurar las acciones y mejorar la labor ambiental, se crea en 1976 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Dentro de su organigrama contaba con la Dirección General de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos cuyo objetivo versaba en observar con mayor detalle el impacto que producía en el lugar la presencia del hombre (Herrera Torres, 2012).

En la década de los ochenta, siguen los movimientos y reacomodos de la SAHOP y en 1983 se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). La aportación fundamental es que establece los impactos de riesgo y del ambiente, tomando los temas del medio ambiente y los recursos naturales a fines más elevados que solo el tema de salud. Se vuelve más integrada esta función con la modificación constitucional en 1987 donde pone de manifiesto la obligación del Estado de observar y vigilar los temas de preservación, restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, que fueron insertados en la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) (1988), (Herrera Torres, 2012).

A comienzos de los años noventa el Estado considera pertinente dar otro cambio a la administración pública ambiental y suprime a la SEDUE y en 1992 da paso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Es en este punto donde se crean otras dependencias y surge la PROFEPA que es el objeto de la presente investigación, así también se crea el Instituto Nacional de Ecología, ambos como órganos desconcentrados de la nueva secretaría.

Se fortalecen otras dependencias como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Subsecretaría Forestal y Comisión Nacional del Agua), a través de diversos ordenamientos que le dieron fortaleza a sus funciones como la Ley de Pesca, la Ley de Agua Nacionales y la Ley Forestal que después fue sustituida en el 25 de febrero del 2003 en la nueva Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ya en el año 1994 otro cambio permea el andamiaje ambiental y se crea una nueva Secretaría de Estado denominada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en adelante SEMARNAP). La SEMARNAP, contaba con un apoyo integral en pro al medio ambiente, surgiendo unas e incorporando otras dependencias como la Comisión Nacional del Agua, Subsecretaría de Pesca, Subsecretaría de Recursos Naturales, Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Instituto Nacional de Ecología, entre otras.

Como hecho fundamental en la procuración de justicia ambiental, integra dentro de su organigrama a la *PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE*. En ésta, se rinden los procesos administrativos por denuncias ambientales, pero en un contexto integral encuadrado a la tutela de los derechos ambientales, diferente a SEDESOL más limitada y enfocada al desarrollo social.

Posteriormente, la SEMARNAP sufrió una transformación, cuyo antecedente se encuentra señalado dentro del Diario Oficial de fecha 30 de noviembre del año 2000.

El licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, en su cargo de presidente constitucional, expidió la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales, desvinculando la materia de pesca a SAGARPA. Quedando bajo su tutela únicamente los quelonios⁴⁹, mamíferos marinos y especies acuáticas sujetas a protección especial o en peligro de extinción.

Dicho cambio afectó solo ciertas atribuciones de la mencionada institución sin afectar la naturaleza de la PROFEPA, su base constitucional se encuentra enmarcada en la siguiente postura jurisprudencial:

COMPETENCIA TERRITORIAL. AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

De los artículos 2o., 63, 81 y 82 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, aparece que esta secretaría, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen tendrá, entre otras unidades administrativas, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y que esta unidad administrativa contará para el ejercicio de sus atribuciones con unidades administrativas tales como las delegaciones de las

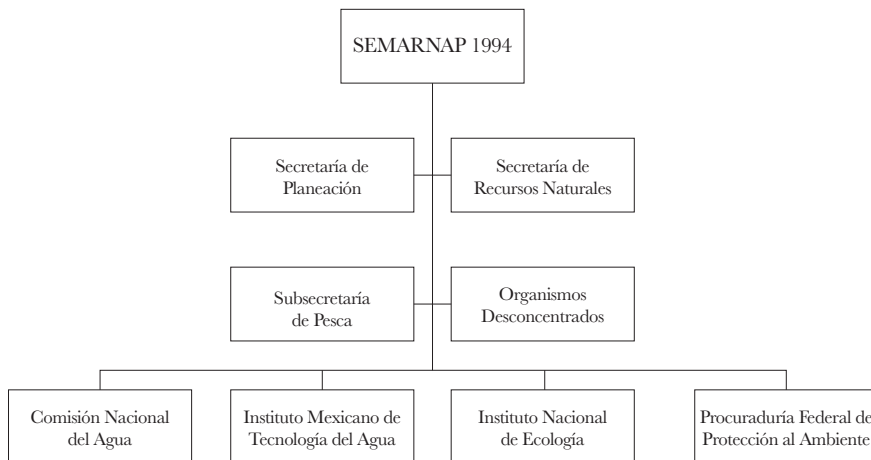
⁴⁹ Los quelonios marinos son conocidos como la especie marina que conforma su estructura mediante una concha o caparazón, bajo esta clasificación se identifican a las tortugas marinas, pero como se confundían con todas las especies de quelonios, se modificó posteriormente en el código penal federal a las reformas de 1996, el código por tanto las integro en su norma ya como “tortugas marinas”.

entidades federativas; a su vez, el segundo párrafo del artículo 81 del citado reglamento señala que los titulares de las mismas tendrán la representación de la secretaría para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la procuraduría en las entidades federativas y en su respectiva circunscripción; luego, si por otra parte el artículo 62 del propio reglamento dispone que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tendrá, entre otras atribuciones, la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, etc., así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines, es de concluirse que si la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene competencia para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, entonces, en términos de lo dispuesto por el aludido artículo 81 del citado reglamento interior de la secretaría, las delegaciones en las entidades federativas tienen competencia para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la procuraduría en su respectiva circunscripción, entendiéndose por entidades federativas los Estados integrantes de la Federación que se encuentran mencionados en el artículo 43 de la Constitución General de la República.⁵⁰

En la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se contaba con la participación de la licenciada María de Lourdes Hernández Meza, en su carácter de Directora General de Procedimiento Administrativo y consulta (PROFEPA), véase figura 8 (Hernández Meza, La justicia ambiental en México, 2014).

⁵⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tribunales Colegiados de Distrito. Tesis: XV.3o.3 A. Novena Época. Tomo XVI, septiembre de 2002. Pág. 1342. Tesis aislada (Administrativa). TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Revisión fiscal 10/2002. Procurador Federal de Protección al Ambiente. 14 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Molina Torres. Secretaría: Oralia Barba Ramírez.
http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=&Apendice=&Expresion=&Dominio=&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisMarcadasBL&NumTE=38&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&ID=186051&Hit=31&IDs=179544,179533,179532,180655,180659,182324,183206,183706,184246,185567,186051,189015,189517,190081,191694,193859,197875,199234&tipoTesis=&Sesion=cerlykwefmwmfsfidan2bab&Semanario=0&tabla=información obtenida 7 de febrero de 2015.

FIGURA 7. Mapa conceptual de las áreas y organismos desconcentrados de la SEMARNAP.



FUENTE: Elaboración propia con base en los cambios a los andamiajes institucionales de la SEMARNAP.

Los trabajos que desarrolla inician con la incoación de procedimientos administrativos, convenios, contratos y opiniones legislativas, esta dirección revisa la legalidad de los actos de las delegaciones y otras dos figuras que versan sobre la conmutación de multas o revocación, brindando apoyo y asesoría jurídica a quien lo solicite de la misma procuraduría.

Figura 8. Lic. María de Lourdes Hernández Meza



FUENTE: Imagen obtenida con base en la entrevista 2014.

La PROFEPA cuenta con una postura reservada con los temas de justicia efectiva y equitativa, acciones colectivas, participación social y certidumbre jurídica, en la entrevista con la licenciada Ma. de Lourdes Hernández Meza, Directora General de Procedimiento Administrativo y consulta, bajo su criterio destaca:

La administración de justicia le corresponde a los tribunales, lo que la PROFEPA hace es procurarla para poner las cosas de tal manera o sancionar para que si las personas desean acudir a los tribunales sean ellos quienes impartan la justicia. Y bueno dentro de la impartición de justicia probablemente haya quienes consideren que no es efectiva, sobre todo por la tardanza de los juicios (años), un área de oportunidad sería la celeridad y prontitud en los procedimientos para darle respecto a lo que establece la constitución que la justicia debe ser pronta y expedita. Pero hay algunos sobre todo el tribunal fiscal, últimamente los juicios los ha llevado en tiempo más ágil, aunque también depende el tipo de juicio, por ejemplo que los particulares recurran la sentencia, por algún juicio de amparo, de esa manera tardaría mucho más tiempo, por esa parte puede no ser tan expedita, con respecto a la efectividad creo que el tribunal fiscal, al menos antes de entrar una sala especializada en materia ambiental, veía muchos juicios con una óptica fiscal y formalista donde no analizaba de fondo la problemática de la justicia ambiental, es decir temas de fondo, como pronunciarse respecto a la interpretación o sobre todo respecto a las leyes en el fondo, esperamos que esto pronto cambie con la sala que se formó no recuerdo si el año pasado o antepasado, pero la verdad es que muchos son de los que se basan en el análisis de forma, y un poco porque también está obligado a aplicar su propia jurisprudencia y la del poder judicial donde se establece que se tiene que revisar cuestiones formales de entrada.

Añade a lo anterior:

Con respecto de la implementación de las acciones colectivas, creo que es una magnífica área de oportunidad, tiene poco tiempo que los sectores sociales como la PROFEPA han podido usar este mecanismo, la PROFEPA ha iniciado dos de ellas, dos acciones colectivas, sé que algunos sectores de asociaciones han iniciado otras. Habrá que esperar un tiempo para que los jueces puedan resolver este tema de las acciones colectivas, no se puede hablar de muchos resultados hasta que se lleven a cabo los juicios. En mi óptica, como está redactado el código federal de procedimientos civiles sobre todo para el tema de acciones colectivas creo que va a ser difícil para los jueces determinar ciertas medidas de seguridad como clausuras y cuestiones así, por la propia redacción. Como es que está más en favor de los intereses de los contaminadores, esta es de las

críticas que se han hecho y den más oportunidades para que ellos se amparen o digan simplemente yo no tengo los recursos para poder afrontar una sentencia o no me clausures o no me suspendas mis actividades productivas porque si lo haces me vas a causar una situación dañosa para mi actividad, pero esto será una cuestión que con el tiempo y con los precedentes y decisiones judiciales se irá mejorando, claro que esto es mejor que nada.

Y por último, manifiesta:

No sé si para dar certidumbre o para que realmente exista una justicia ambiental, yo creo que un primer paso sería el fortalecimiento de la PROFEPA sin duda, la PROFEPA hoy por hoy con tantas nuevas atribuciones, la expedición de tantas leyes, como la del cambio climático y próximamente la ley general de calidad del aire, entonces son más atribuciones para la PROFEPA con la estructura que tradicionalmente tiene desde hace 20 años, claro ha ido creciendo pero sí creo que habría que fortalecerla, algunos habían propuesto que fuera descentralizada y que al menos tuviera patrimonio propio, pero algunos decían que la autonomía yo creo, me parece que el paso para llegar a la autonomía y justo hablabas del tema electoral, creo que en materia electoral para que fuera un ente autónomo pasaron muchos años, entonces lo primero pudiera ser un descentralizado que tuviera esa oportunidad de ir creciendo y después fortalecerse a una autonomía, pero hoy tiene que fortalecerse más inspectores, con peritos, más abogados y sobre todo que se vean retribuidos en lo que saben, pues la PROFEPA lo que hace es que está formando muchos técnicos y abogados y al final cuando ya saben y ven oportunidades de ver más ingresos deciden irse a otras ramas del derecho y la verdad es una pena, son gente muy valiosa. Yo pienso que un área de oportunidad importante es el fortalecimiento de la institución.

2. Procuraduría General de la República

Los ideales de justicia en la vida política en México, fueron virtualmente reconocidos dentro de los ordenamientos legales centralistas al margen de la polémica desatada a este respecto por Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón, mejor conocido como Antonio López de Santa Anna, quien tuvo gran participación en la creación de las Siete Leyes constitucionales de 1836⁵¹, en donde la primera y la quinta conllevaron la pauta fundamental en donde quedaron aprobadas

⁵¹ No debemos olvidar que precisamente estas ideas centralistas fueron las que dieron origen entre otras circunstancias, a la declaración de independencia del estado de Texas, de ahí su polémica creación.

por primera vez las garantías individuales, así como la estructuración formal del Poder Judicial; para posteriormente en las Bases de la Organización Política de 1843, en sus títulos II y VI se introdujeran diversas innovaciones al tema de justicia.

Una vez consumada la revolución de Ayutla, y precisamente antes de la promulgación de la Constitución de 1857⁵², se encontraban en vigor dos leyes que versaron sobre la justicia: *La Ley de Administración y La Ley de la Justicia Orgánica de los Tribunales de la Federación*⁵³; que trajeron como consecuencia la restricción del fuero militar y la derogación del eclesiástico.

Es así como en un contexto histórico de un país con ansia de una verdadera independencia y apremiado por estructurar un estado de derecho todavía endeble y ambiguo, las sesiones de debate del constituyente de 1856-57, fueron lideradas básicamente por los dos máximos grupos de poder en esa época: los conservadores y los liberales, en donde *en el Proyecto de la Constitución en 1856, se previno que a todo procedimiento del orden criminal debía preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostuviese los derechos de la sociedad; equiparándose a ambos el ejercicio de la acción penal*, (Barreto Rangel, 1988).

Ahora bien, situados en el contexto histórico de los años 1856-1857, era más que entendible que los asuntos de justicia recibieran amplia atención, materializándose así, en el artículo 94 del proyecto de Constitución, la composición de la Suprema Corte de Justicia, junto a ministros y fiscales incluyendo la figura de un *Procurador General*; puesto que la institución de los fiscales ya se encontraba prevista en los textos constitucionales anteriores, no así la Procuraduría General, en virtud de que los primeros, formaban parte del Poder Judicial.

Los largos y trabajosos sesenta años que abarcaron el periodo entre la Constitución de 1857 hasta la publicación de la revolucionaria y vanguardista Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917⁵⁴, se vieron azotados por hechos históricos que marcaron a nuestro país, como la Guerra de Reforma, la invasión francesa y la caída de Maximiliano⁵⁵, la dictadura de Porfirio Díaz y el sacudimiento trascendental que inició Francisco I. Madero entre 1909 y 1910, que instó al pueblo de México a tomar las armas e iniciar la Revolución Mexicana.

⁵² Cabe mencionar que dicha Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857.

⁵³ A esta ley se le conoció con el nombre de "*Ley Juárez*".

⁵⁴ Promulgada el 5 de febrero de 1917.

⁵⁵ Fernando Maximiliano José María de Habsburgo-Lorena, fue el segundo emperador de México, el primero fue don Agustín de Iturbide, el 24 de agosto de 1821, ante la firma de los Tratados de Córdoba y sólo once años después de proclamada la independencia de México.

2.1 Nacimiento de la Procuraduría General de la República y el agente del ministerio público de la federación

Tanto las funciones del Procurador General así como del Fiscal adscritos a la Suprema Corte, fueron delimitadas en el reglamento del citado alto tribunal expedido por el presidente Benito Juárez el 29 de julio de 1862; disponiéndose que el fiscal debía ser oído en todas las causas criminales de responsabilidad; en los negocios relativos a su jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la corte lo estimara oportuno.

Por cuanto hace al Procurador General, debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutiera sus derechos o se tratara del castigo del fraude contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos (Fix-Zamudio, 1993).

Esta misma distribución se acogió en los artículos 64 y siguientes del título preliminar (equivalente a una Ley Orgánica del Poder Judicial) del Código de Procedimientos Civiles Federales expedido el 14 de noviembre de 1895, en los que se precisó con mayor detalle la distribución de funciones del Procurador General, del Fiscal, así como de los promotores fiscales adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito (Fix-Zamudio, 1993).

En lo que se refiere a la regulación del Ministerio Público en el Distrito y territorios federales, éste fue el modelo que se siguió por todas las entidades federativas. Su organización era, hasta cierto punto entendible, deficiente e imprecisa, y su proceso penal, sin duda registra el aspecto más importante de su formación. Se destaca lo dispuesto por la Ley de Jurados para el mismo Distrito y territorios del día 15 de junio de 1869, en donde establecieron tres promotoras fiscales para los juzgados de lo criminal que debían constituirse como parte acusadora y promover todo lo concerniente a la averiguación de la verdad en los procesos penales, (Pallares, 1992).

Cabe destacar que el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y el territorio de Baja California del 15 de septiembre de 1880, deja de lado la institución de los promotores fiscales, comenzando a utilizar la denominación francesa del ministerio público definido por el artículo 28, como “*una magistratura*” instruida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalan las leyes (Fix-Zamudio, 1993).

Tanto en el código mencionado en el párrafo que antecede como en el distrital del 15 de septiembre de 1894 que lo sustituyó, el ministerio público en el proceso penal asumía una situación similar a la institución francesa en cuanto

actuaba como un simple auxiliar del juez de instrucción, y en el juicio propiamente dicho tenía el carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que en el proceso intervenían también el ofendido o sus causahabientes, estimados éstos como parte civil (Palacios y Piña, 1984).

Encontrándose aún vigente la Constitución de 1857, el 22 de mayo de 1900 ésta sufrió una reforma en sus artículos 91 y 96, con la finalidad de suprimir de la Suprema Corte al Procurador General y al Fiscal, disponiéndose que *los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo* (Procuraduría General de la República, 1991).

Fue así como las reformas realizadas en esa fecha significaron el surgimiento del Ministerio Público como lo conocemos ahora, en donde el nuevo texto de dichos artículos de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1900 señalaba a la letra:

Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley.

Artículo 96. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo. Las reformas anteriores comenzarán a regir al expirar el período para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General.⁵⁶

Aun cuando en la exposición de motivos no se realiza mención alguna, todo parece indicar que la pretensión al crear esta figura era encontrar la perfecta combinación entre la tradición española, con alguno de los elementos del sistema norteamericano contenidos en la institución del *Attorney General* y del Procurador General Francés ante la Corte de Casación. Por otra parte, se dejó a la ley secundaria la organización de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito en los términos del artículo 96 de la referida ley fundamental. De manera que nada se expresó de los funcionarios inferiores del Ministerio Público, los que fueron regulados por la ley del 11 de octubre de 1861. Estableció promotores fiscales adscritos a los citados tribunales de circuito y juzgados de distrito, subordinados en cierto modo al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte. Dichos funcionarios eran designados libremente por el Ejecutivo Federal mediante un periodo de cuatro años (Pallares, 1992).

⁵⁶ La información se obtuvo en la Procuraduría General de la República en www.pgr.gob.mx/connem/esproger.htm.

Es así como después de medio siglo de discusiones y polémicas a este respecto, y una vez establecida a nivel constitucional la Institución del Ministerio Público con el rango que le correspondía, fuera del ámbito del Poder Judicial y dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, que surgieron diversas legislaciones secundarias encargadas de organizar y estructurar tanto al Procurador General como a sus Agentes del Ministerio Público, dando origen en el año de 1903 la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en la cual se le da al Ministerio Público la representatividad social; se reitera la facultad del Ejecutivo para nombrar a los funcionarios del Ministerio Público y confiriéndole facultades como las de intervención en todos aquellos asuntos en los que se encuentre relacionado el interés público, y otorgándole el monopolio del ejercicio de la acción penal.

Esta ley (*Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales*), es el primer intento para hacer práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los jueces y magistrados, aunque fuese de una manera teórica, el Ministerio Público se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal, adquiere la fisonomía propia como representante de la sociedad; y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso (Franco Villa, 1985).

Un lustro después (en el año de 1908), se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su Reglamento correspondiente, estableciéndose que el Ministerio Público sería una Institución que se encargaría de auxiliar en la administración de justicia en el ámbito federal procurando la pronta persecución, investigación y represión de los delitos del orden federal, en defensa de los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

No cabe duda que ambos instrumentos jurídicos, sirvieron de forma excelente para organizar y estructurar a la Institución del Ministerio Público. Sin embargo, sendas legislaciones contenían defectos tanto de técnica jurídica, así como también de funcionamiento de la institución, los cuales años más tarde se subsanarían.

De corte innovador para su época e influenciada un tanto por el modelo francés, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, reviste una gran importancia dentro de nuestra estructura social, política, cultural y jurídica, no solamente por ser la Ley Fundamental que nos rige hoy en día, sino porque también trajo consigo cambios importantes en relación con el tema en cuestión: el Ministerio Público, erigiéndolo como una institución independiente y considerándolo un organismo de control y vigilancia en las funciones de

investigación, en donde por primera vez a nivel constitucional, se le otorga el monopolio del ejercicio de la acción penal.⁵⁷

Cabe destacar en este apartado, las razones en que se basó don Venustiano Carranza dentro de la exposición de motivos presentada en el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916 con relación al artículo 21. Textualmente señalaba lo siguiente:

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará este sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal

⁵⁷ A este respecto, es importante hacer la acotación que de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en donde se destaca la implementación de un nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el artículo 21, se estatuyó entre otros, que además de la acción penal pública, procederá también la acción penal privada, la cual seguramente veremos plasmada en el ordenamiento jurídico correspondiente, a partir del año 2016, de acuerdo con los artículos transitorios de la reforma en comento.

como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige (Burgoa Orihuela, 1983).

De lo antes señalado, es evidente que el interés de don Venustiano Carranza descansaba sobre la idea de establecer los principios de seguridad y legalidad jurídicas sobre todo en la etapa de la averiguación previa. Después de exhaustivas discusiones dentro del Congreso Constituyente, el artículo 21 quedaría redactado en forma definitiva de la siguiente manera:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Comete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana (Tena Ramírez, 1982).

Así pues, con la redacción y aprobación de este artículo, el Ministerio Público adquiere sus características definitivas y se consagra como titular de la acción penal, resaltando que si bien es cierto la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, la facultad para la imposición de las penas corresponde únicamente al juez; dándole tanto a la autoridad judicial como a la administrativa su exacto lugar y dejando bajo el mando inmediato del Ministerio Público a la policía judicial para que funja como auxiliar de aquél. En cuanto a la redacción actual del artículo 21, ciertamente ha sufrido algunas modificaciones como las que del mismo texto saltan a la vista:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.⁵⁸

De la simple lectura y análisis de ambos artículos (*el original y el actual*) es posible percatarnos de que existe una enorme distinción entre las atribuciones judiciales y las ministeriales, en virtud de que mientras a las judiciales se les otorga la facultad de imponer penas, al ministerio público se le otorga a su vez el compromiso de perseguir los delitos auxiliado por una policía que estará bajo su mando inmediato, y de ejercitar la acción penal pública, adhiriéndose una reforma muy importante a este respecto que es, la acción penal privada, misma que será regulada de conformidad con los ordenamientos legales que sean creados para tal fin.

Hecha la precisión anterior, ambas autoridades tanto la judicial como la administrativa cumplen actualmente cada una con una función de trascendental importancia, puesto que si el Ministerio Público no ejercitara la acción penal el juez no podría dar inicio al proceso y por su parte, si no existiera un juez que pudiera con toda imparcialidad y apegado a derecho determinar sobre la responsabilidad o no del consignado, de nada valdría el trabajo realizado por el Ministerio Público quien si bien es cierto en la etapa de la averiguación previa es autoridad, durante el proceso se convierte en parte del mismo, teniendo en todo momento como función principal la defensa de la legalidad y protección del interés social, aún con la reforma constitucional del nuevo sistema de justicia penal.

Otro artículo de singular importancia en lo que se refiere al Ministerio Público de la Federación, y que no debe pasar desapercibido, es el artículo 102 constitucional, mismo que en su texto original establecía:

Artículo 102. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y

⁵⁸ Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008.

presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los ministros, diplomáticos, y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones, (Tena Ramírez, 1982).

El texto actual del citado artículo 102 en su apartado “A”, a la letra señala:

Artículo 102. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.⁵⁹

Las diferencias que se observan entre ambas redacciones se aprecian visiblemente. Mientras que en la primera el Ejecutivo tenía plena libertad para designar al Procurador General (*ahora denominado Fiscal General*), actualmente puede hacerlo, previa ratificación del Senado o de la Comisión Permanente según sea el caso.

También es posible observar, las grandes diferencias que con la reforma al nuevo sistema de justicia penal en México, que en breve dejará de ser totalmente inquisitivo (*aunque realmente era mixto, ya que contaba también con tintes acusatorios*), para convertirse en un sistema de justicia acusatorio adversarial, en donde la figura del futuro Fiscal General de la República, realizará funciones precisamente de eso, *fiscalización de las investigaciones*, a efecto de que las carpetas de investigación (aún denominadas averiguaciones previas⁶⁰), contengan los requisitos que el rigor jurídico exige para poder ser llevadas ante el órgano jurisdiccional, que finalmente será el encargado de administrar justicia.

Es indiscutible que el artículo 21 constitucional, a partir de la reforma de junio de 2008, merecería ser analizado en un estudio acucioso y puntual, sin embargo, debido a que el presente análisis es solamente de corte histórico descriptivo, realizaremos algunos comentarios en relación con los requisitos indispensables para ser Fiscal General de la República, mismos que son menos restrictivos que los que se necesitan para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, conforme a lo que establece el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de los requisitos necesarios para ser Fiscal General de la República, el ministro de la Suprema Corte de Justicia debe además: a) No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de algún delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público (robo, fraude, etcétera) se encontrará definitivamente inhabilitado para ocupar el cargo independientemente de cual haya sido la pena; b) Debe haber residido en el país por lo menos dos años antes del día de la designación; c) No haber sido secretario

⁵⁹ Apartado reformado DOF 28-01-1992, 31-12-1994, 10-02-2014. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014.

⁶⁰ Este concepto se verá en el apartado del desarrollo de la denuncia ambiental.

de estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la república o de justicia del D.F., senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe del D.F., durante un año previo a su nombramiento.

De tal suerte que, a consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, es posible afirmar que la institución del Ministerio Público quedó sustancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público;
- b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público;
- c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público;
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público;
- e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias;
- f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva la acción penal correspondiente (Castro, 1990).

2.2 Policía judicial y perito

Considero conveniente hacer una breve referencia a la creación y desarrollo de esta institución de seguridad, la que de acuerdo con el artículo 21 constitucional “*estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (el Ministerio Público)*”.⁶¹

El término de *policía judicial*, fue acuñado por primera vez en nuestro país en la constitución de 1857, inspirado en el derecho francés, de acuerdo con

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2014.

la concepción del juez de instrucción; en donde el órgano judicial (y de ahí su acepción) tenía la dirección y autoridad sobre la policía, en combinación con el Ministerio Público, pero en un nivel jerárquico superior.

Desafortunadamente, a la par con la debilidad de las actividades investigadoras del Ministerio Público y la ausencia de un cuerpo de seguridad, se propiciaron los abusos de los jueces quienes, al conferírseles atribuciones y funciones de Policía Judicial, se transformaron en inquisidores, puesto que realizaban directamente las investigaciones correspondientes.

Sin embargo, en el proyecto del artículo 21 de la Constitución de 1917, presentado por don Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, como ya se ha mencionado, se calificó de Policía Judicial al cuerpo de seguridad bajo el mando y autoridad del Ministerio Público; provocando dicha circunstancia el desconcierto de varios constituyentes, ya que lo que pretendía el proyecto, era suprimir las funciones de la policía judicial que se habían atribuido a los jueces con anterioridad.

A este respecto, resultó ser punto medular como asesor jurídico del propio Carranza, ni más ni menos que el licenciado José Natividad Macías, quien fue precisamente el encargado para explicar la naturaleza y funciones de la policía judicial. Debemos recordar que este abogado, quien por encargo del primer jefe del ejército constitucionalista había ido a Estado Unidos a recibir formación académica respecto de la justicia en dicho país, regresó impresionado por la estructura y funcionamiento del Departamento de Justicia.

Situación que permite entender el alcance de sus palabras en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro en la sesión de enero de 1917, en donde después de explicar que en los códigos de procedimientos penales entonces en vigor, expedidos bajo el imperio de la Carta Magna de 1857, se había cometido el gran error de confundir a la policía judicial con el ministerio público (y podemos agregar que también con el juez de instrucción) ya que en su concepto, en los países libres la policía estaba dividida en dos sectores: la preventiva y la inquisitiva.

No obstante, la denominación de "*Policía Judicial*" con gran influencia francesa, advierte la creación de un cuerpo de seguridad de carácter técnico especializado en la investigación de los hechos delictuosos e inspirados a su vez en el derecho anglosajón. En efecto, el Departamento de Justicia encabezado por el *Attorney General*, realiza todavía en la actualidad dos funciones diversas; asesoramiento jurídico del gobierno federal y la persecución de los delitos. Respecto de esta última, que está a cargo del *Deputy Attorney General*, depende de la policía técnica de investigaciones que en la época del Constituyente de Querétaro, todavía estaba integrada por los U.S. Marshall, pero que en la actualidad corresponde a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) (Fix-Zamudio, 1993).

La labor de la Policía Judicial en nuestro país, se ha considerado como parte fundamental para el trabajo que realiza el agente del ministerio público en la fase de averiguación, en donde, al actuar este último como autoridad administrativa, debe allegarse de los medios de convicción mínimos para tener por acreditados los elementos constitutivos del delito, así como la probable responsabilidad, y esto no podría ser posible si no contara con coadyuvantes como la policía judicial, y los peritos.

A su vez, los servicios periciales federales⁶², pertenecientes a la Procuraduría General de la República, surgieron a la par, en virtud de la necesidad de que el agente del ministerio público contara con auxiliares técnicos y científicos, capaces de realizar la búsqueda y obtención de indicios, así como la preservación de pruebas, para la acreditación de los elementos que definan la probable responsabilidad del autor o autores de asuntos delictivos.

La función del perito, también resulta muy importante como auxiliar del Ministerio Público, cuyas técnicas aplicadas bajo el rigor del método científico, son de vital importancia para el descubrimiento de la verdad histórica de los hechos y del autor o autores del hecho delictivo.

Asimismo, la policía judicial ha sufrido algunas transformaciones importantes, principalmente en lo que respecta a su denominación y algunas de sus funciones, ya que de acuerdo con el decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1 de noviembre de 2001, se crea la Agencia Federal de Investigación, evolucionando lo que se conocía como la policía judicial federal, en donde los agentes adscritos a dicha agencia (en donde se procuró la presencia militar), contarían con el perfil profesional y académico suficiente y eficaz en el combate de la delincuencia, el abatimiento de la impunidad y la coadyuvancia con el ministerio público a fin de lograr una procuración de justicia pronta y expedita.

Al correr de los años y con el desarrollo acelerado de los medios tecnológicos, el 25 de septiembre de 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la *Agencia de Investigación Criminal*, cuyo objetivo principal consiste principalmente en combatir el crimen a través de métodos de inteligencia y servicios científicos y forenses, contando con la Policía Federal Ministerial, los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

⁶² El 13 de enero de 1942 en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se dispuso que la Procuraduría General de la República contara con un laboratorio científico de investigaciones.

2.3 Diversas funciones del ministerio público mexicano

Las funciones esenciales que le pueden ser atribuibles al agente del ministerio público son muy variadas, empero, de acuerdo con los ordenamientos jurídicos vigentes, éstas pueden ser divididas principalmente en dos: en primer lugar, la investigación y persecución de los delitos y como consecuencia su actuación como parte acusadora en el proceso penal y en segundo término, la de representar determinados intereses sociales que se consideran dignos de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento. Adicionalmente se le han conferido otras como, por ejemplo, la asesoría de los jueces y tribunales.

El Ministerio Público Federal posee facultades mucho más amplias y de muy diversa índole, que se encuentran enumeradas en el artículo 4º de la ley orgánica respectiva, y que trataremos de sistematizar como sigue: Como *autoridad administrativa*, el perseguir delitos de orden federal; promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, e intervenir en los actos en que esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo; vigilando los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras autoridades jurisdiccionales y administrativas; dar cumplimiento a las leyes, tratados, acuerdos de alcance internacional en que se pretenda la intervención del Gobierno Federal en los asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con participación en su caso, que corresponda a otras dependencias; como *parte en el proceso penal federal*, fungiendo como la parte acusadora, aportando pruebas tendientes a acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del imputado, permitiendo la coadyuvancia de la víctima u ofendido; actuando de igual forma dentro del proceso de *justicia penal para adolescentes*.

Lo cierto, es que estas y todas las demás atribuciones conferidas al agente del ministerio público se han comprendido dentro de una expresión que se utiliza cada vez con más frecuencia: “*procuración de justicia*”, (Castro, Juventino, 1993, esp. VII y VIII), para distinguirla de otra denominación que también se emplea con escasa reflexión jurisdiccional, que en realidad debe designarse como impartición de justicia (Fix-Zamudio, 1993).

Por tal motivo, tenemos la firme convicción de que la frase “*procuración de justicia*”, tiene un significado muy genérico y se puede aplicar a todos los organismos del Estado que realizan funciones de gestoría, investigación y representación de los intereses sociales en colaboración o auxilio de los tribunales, pero no existe otra denominación para calificar el conjunto tan vasto de facultades que se confieren al ministerio público en nuestro país.

Así es como la función esencial de la institución del ministerio público, es aquella que se realiza dentro del procedimiento penal, toda vez que tiene

encomendado no sólo la investigación de los hechos calificados como delitos y la obtención de los elementos de convicción para demostrar la responsabilidad de los inculpados; sino que además, debe llevar el caso durante todo el procedimiento en calidad de parte hasta la sentencia, por lo que primeramente el ministerio público interviene en la etapa preliminar calificada en nuestro ordenamiento como “averiguación previa” (y que en el nuevo sistema de justicia penal se conoce como “carpeta de investigación”), y una vez ejercida la acción penal, el propio ministerio público actúa como parte acusadora dentro del proceso penal propiamente dicho, el que desarrolla ante el juez de la causa.

Pero para que todo el aparato procesal comience su marcha, es necesario que se cuente primero con los requisitos necesarios exigidos por el debido proceso, tal es el caso de que para que el agente del ministerio público pueda acudir ante el juez, a través de la consignación, éste debe primero integrar una averiguación previa (ahora carpeta de investigación), misma que no podrá de ningún modo iniciarse a menos que preceda a la misma denuncia, acusación, querrela⁶³ en términos del artículo 16 de la Carta Federal, en segundo lugar debe reunir los elementos probatorios, para demostrar de manera preliminar los elementos constitutivos del injusto penal y los medios que hagan probable la responsabilidad del inculpadado, a fin de contar con mayores elementos que permitan que una vez enterado el juez de la causa, se encuentre en posibilidad de que dentro del término constitucional pueda dictar un auto de sujeción o vinculación a proceso o inclusive, si así lo considera, un auto de libertad por falta de elementos para procesar.

Por tanto, podemos afirmar, que la etapa de la Averiguación Previa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación, repercuten de forma sensible en el proceso penal ante el juez de la causa; aunque en la práctica este periodo ha padecido de numerosos defectos, tanto en lo que respecta en la labor de la policía judicial como del ministerio público propiamente dicho.

La segunda función del ministerio público en el proceso penal es la parte acusadora dentro del proceso penal. Una vez ejercida la acción penal, a través de la consignación, el ministerio público, deberá aportar todos los medios probatorios que la ley le permita, a efecto de estar en posibilidad de probar la materialización del hecho imputado, así como la responsabilidad penal del procesado, presentando su acusación y pretensiones precisamente una vez cerrada la instrucción y abierta la etapa de pliego de conclusiones, que es previo al dictado de sentencia.

⁶³ Y en algunos casos declaratoria de perjuicio, como el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de delitos fiscales, equiparables al contrabando y evasión fiscal.

En ese mismo documento, se realiza una clasificación que puede ser preliminar, del tipo delictivo. El propio ministerio actúa durante todo el proceso como acusador, hasta el momento de formular las llamadas “conclusiones”, que son los alegatos finales, y en los que pueden variar fundamentalmente la calificación de los hechos delictivos e inclusive solicitar, por medio del desistimiento expreso o de las llamadas conclusiones no acusatorias, el sobreseimiento definitivo de la causa (García Ramírez, 1993).

Uno de los aspectos más controvertidos y sujetos a debate en nuestra doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exclusiva facultad del ministerio público en el ejercicio de la acción penal. Por intervenir como parte en el proceso penal, lo que excluye la participación del ofendido o sus causahabientes en calidad de parte en el mismo proceso que se admite a otros ordenamientos (Fairén Gillén, 1992).

Al respecto existen dos puntos de vista contrarios; el primero está representado por el destacado tratadista Sergio García Ramírez, quien excluye la participación del ofendido en el proceso penal, por considerar que propiciaría el riesgo de inspiración indicativa en el ejercicio penal, en tanto que el Ministerio Público es el representante de la sociedad y que actúa con objetividad (Castro, 1990).

2.4 El modelo institucional a través de las fiscalías o unidades especializadas

En los años ochenta el Procurador General de la Procuraduría General de la República emitió el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de marzo de 1985. La organización general consistía en nombrar dos Subprocuradurías, 1 Oficialía Mayor, 1 Visitaduría General, 1 Contraloría Interna y 13 Unidades de rango de Dirección General.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1984 el Procurador General expide el acuerdo 7/84 donde crea nuevas áreas desconcentrando sus funciones administrativas. Establece delegaciones de circuito y 11 Agencias del Ministerio Público fuera de la zona metropolitana del Distrito Federal. (República, Inicio, s.f.).

Dentro de la procuración de justicia en nuestro país, hace varias décadas se creó por primera vez en nuestra historia, una Fiscalía Especializada en asuntos ecológicos, por parte del Procurador General de la República, el licenciado Ignacio Morales Lechuga, mediante acuerdo 21/91, y la denominó “*Fiscalía Forestal*”.

Esta fiscalía se perfeccionó mediante el acuerdo 26/91, en donde se veían asuntos referente a la flora. En aquel entonces no existían operativos y solo había pocas mesas para diligenciar los problemas ambientales. Agregado a lo anterior, imperaban las deficiencias de las leyes ambientales, sujetando la justicia ambiental al Código Penal Federal.

Subsecuente, y a la par existió la Fiscalía Especial en Delitos Patrimoniales y de Propiedad Intelectual, el 15 de febrero de 1994, se desmembró y se dividió en tres. Dio cabida entonces, a la Fiscalía Especial en Delitos Patrimoniales Fiscales y de Banca; a la Fiscalía Especial de Derechos de Autor; y a la Fiscalía Especial para Delitos Ecológicos, mismos que posteriormente se le incorporó la temática de carreteros.

La Fiscalía Especial para Delitos Ecológicos, contaba con un mayor número de mesas y se realizaban operativos tanto en flora como en fauna, utilizando el auxilio de agentes del ministerio público de la federación de otras fiscalías. Dentro de los operativos en el diseño de su logística, participaban una serie de autoridades de las tres esferas de gobierno, tanto federales como del fuero común.

La fiscalía ecológica en comento opera hasta el mes de septiembre de 1997, tiempo después prosiguió su reestructuración, creándose un nuevo organismo mediante el acuerdo 70/98, por parte del Procurador General de la República, el licenciado Jorge Madrazo Cuellar, el 29 de julio del mismo año, y ostenta el nombre de “Fiscalía especializada para la atención a los delitos ambientales. Las mesas en materia ambiental se han multiplicado dentro de todas las delegaciones de la Procuraduría, y se han incrementado en conocimiento y eficacia.

Dos años antes, el 27 de agosto de 1996 el Procurador General emite un nuevo reglamento de la Procuraduría en donde da cabida de cinco a seis Subprocuradurías de Coordinación General y Desarrollo, Jurídico y Asuntos Internacionales. Asimismo, Subprocuradurías de Procedimientos Penales A, B y C. Éstas aglutinaron a seis direcciones generales y 32 delegaciones estatales. Se creó la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos contra la Salud, en sustitución del Instituto Nacional para el combate a las drogas (INCD). Además, se adhieren las unidades especializadas en delincuencia organizada y contra el lavado de dinero (República, Inicio, s.f.).

A través del Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de abril del 2009 en su quinta sección, y con fundamento en los artículos 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el artículo 5 de su reglamento y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Procurador expide el *“Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República”*, en donde se crea la Subprocuraduría de investigación de delitos federales. Esta cuenta con cuatro unidades y se destaca la denominada *“Unidad especializada en investigación de delitos contra el medio ambiente y previsto en leyes especializadas”* (en adelante la UEIDAPLE).

La UEIDAPLE representa a la sociedad en la investigación y persecución de delitos en materia federal apelando a los principios de legalidad, honradez, eficacia, seguridad y certeza jurídica en apoyo a una estructura funcional de la procuración

de justicia y las condiciones del ciudadano en pro al desarrollo integral del Estado de Derecho. Las premisas de trabajo versan en el fomento a la cultura de la denuncia ciudadana, dando tres meses desde su inicio para emitir su determinación basado en la honestidad (República, 2015).

En la procuraduría tuvimos la oportunidad de contactarnos con el licenciado José Ricardo Rodríguez Soria, Director de la Unidad Especializada en Investigación en Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDAPLE), la entrevista será debidamente desarrollada en el capítulo del diagnóstico de esta dependencia, véase figura 9.

Habla del Modelo Institucional de la Procuraduría, señala que sus funciones entre otras, son de gabinete, de escritorio y trabajo de campo en operativos. Es una fiscalía especializada y operativa, en donde se realizan inspecciones ministeriales en la zona, en compañía de peritos especializados en materia forestal, criminalística, fotografías y medio ambiente y otros según la materia.

Figura 9. Lic. José Ricardo Rodríguez Soria



FUENTE: Imagen obtenida mediante entrevista con el Lic. Ricardo Rodríguez, 2014.

Contamos con datos actuales del modelo institucional de la Procuraduría en su infraestructura ambiental proporcionados por el licenciado Rodríguez Soria, mismo que señala:

El país va creando las instituciones de acuerdo a las necesidades que se tiene, en este caso en materia ambiental y va creando sus modelos. Tenemos la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, contamos con la PROFEPA, la misma PGR a través de esta unidad y bajo este contexto estas autoridades nos vamos coordinando en todos los ámbitos de gobierno. Si bien es cierto que nosotros, hablando de las autoridades que mencioné, estamos

en el ámbito federal, también participan el ámbito estatal y el ámbito municipal ese a mi juicio es nuestro modelo institucional. Pero ahí tendríamos que ver cómo va participando cada uno de los poderes para poder decir que estamos en un contexto de coordinación. Nosotros en el 2004 celebramos un convenio de colaboración entre SEMARNAT, PROFEPA y PGR para la atención de delitos contra el ambiente, en este convenio de colaboración a la fecha PROFEPA y PGR participan activamente día a día. Lo que quiere decir que trabajamos en acciones operativas, nos coordinamos con peritos de PROFEPA. La PGR atiende las denuncias que presenta la PROFEPA. Coordinando acciones de investigación, tenemos reuniones de trabajo, con un grupo implementado precisamente para este tipo de acciones, pero ese es de nosotros dos, la participación de SEMARNAT. En algún momento no es tan notoria, será probablemente porque ellos son más administrativos y más enfocados a la cuestión de investigación de delitos contra el ambiente. A raíz de la reestructuración que tiene la PGR en 2003 se crean varias subprocuradurías y dentro de ellas está la subprocuraduría especializada en investigación de delitos federales. Esta subprocuraduría a su vez se encarga de la integración o perfeccionamiento de investigaciones precisamente en materia de delitos federales creándose cuatro unidades. Una de ellas es la Unidad de delitos fiscales y financieros, otra es la Unidad de delitos de piratería, otra es la Unidad de delitos cometidos por servidores públicos y tenemos la Unidad especializada en la investigación de delitos contra el ambiente y previstos por leyes especiales. Esta unidad tiene a su cargo toda la investigación en materia ambiental, es competente para conocer de todos los delitos contra el ambiente de los cuales están previstos en el título vigesimoquinto del código penal federal. Tiene un titular, dos direcciones de área una de ella encarga de delitos contra el ambiente y la otra es la dirección de delitos previstos en leyes especiales. En específico la Unidad de delitos contra el ambiente tiene a su cargo trece mesas de trámite a cargo de oficiales del ministerio público de la federación que están especializados en materia ambiental. Tenemos a nuestro cargo a nivel nacional el conocer todos los delitos que atenten contra el medio ambiente y que se encuentren previstos en el título vigesimoquinto del código penal federal.

3. Tribunales administrativos y judiciales

En este apartado podemos observar, la dinámica que se presentan en la diferentes materias (administrativas, penal, civil y otras) dentro de la administración de justicia en México. El comportamiento que existe en la búsqueda de una justicia ambiental, esta descoordinada, desconectada, se encuentran las instancias independientes unas de otras, haciendo difícil la obtención de ese valor.

Es importante hacer hincapié, de las particularidades de la denuncia, su interposición, su desarrollo. Establecer cuáles son los alcances que ofrecen los lineamientos jurídicos a través de los procedimientos que rigen la observancia de la ley. La materia ambiental es compleja y requiere de conocimientos especializados. La obtención de la justicia ambiental se divide en varias vertientes que sus resultados dependen de diferentes vías y procedimientos cuyos resultados no dependen uno de otro. Como es el caso de la administrativa (*infracciones*), la penal (*delito ambiental*) y civil (*reparación del daño ambiental*). Se presentan recursos en caso de no obtener la protección eficiente de nuestras autoridades y esto dificulta aún más su solución.

3.1 Origen y desarrollo de la denuncia ambiental

La denuncia puede entenderse como “*La relación de actos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora, con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos*” (Franco Villa, El ministerio Público Federal, 1990). Cuenta con los siguientes elementos: a) Relación de actos que se estiman delictuosos, b) Hecha ante un órgano investigador y c) Hecha por la persona o instancia que detente ese derecho.

La denuncia, por tanto, es el relato de hechos constitutivos de alguna conducta contraria a la ley. Se podrá hacer valer por escrito o de manera verbal, en donde son proporcionados datos y elementos de prueba que estén a su disposición, a fin de facilitar la investigación de los hechos relatados. Se levantará el acta correspondiente a fin de iniciar las investigaciones que correspondan al caso iniciando un procedimiento ya sea administrativo o penal hasta darle una resolución final, que puede consistir desde la imposición de una multa, clausuras o hasta la cárcel por causas penales.

La denuncia ambiental tiene su inicio bajo dos circunstancias que están plenamente identificadas en la LGEEPA. La primera constituye la potestad que tiene por ley la PROFEPA de realizar visitas de inspección y vigilancia a todas las empresas que se integran dentro de los procesos productivos del país. Es decir, previa notificación de la autoridad se podrán presentar a las empresas que constituyan el manejo de actividades que se encuentran protegidas por ley y se adhieren bajo las directrices de la normatividad técnica ambiental y leyes ambientales, artículo 160 de la LGEEPA:

La realización de *actos de inspección y vigilancia*, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

De estas actuaciones, la PROFEPA puede generar las acciones que considere pertinentes, si identifica la comisión de conductas irregulares en contra de la ley, y en este caso, levanta acta administrativa a fin de establecerle medidas de apremio y le ordena cumplirlas en una fecha determinada. Existe otro tipo de conductas contrarias, en la que la autoridad ambiental se enmarca dentro sus actuaciones de inspección y vigilancia, y son los delitos ambientales. Con respecto a este tipo de conductas ilícitas, como garante de nuestros recursos naturales, la PROFEPA puede presentar denuncia y o querrela⁶⁴, así como cualquier persona física. Esta instancia procederá a darles parte a las autoridades en materia penal, que es el caso el Agente del Ministerio Público de la Federación (PGR) para que inicie un procedimiento en contra de esta persona, artículo 182 de la LGEEPA:

En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría (SEMARNAT-PROFEPA) tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la *denuncia* correspondiente.

Toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los *delitos ambientales* previstos en la legislación aplicable.

La segunda forma de iniciar una acción en contra de conductas ilícitas es a través de la *denuncia popular*. Este recurso legal se encuentra establecido en el artículo 189 de la LGEEPA:

Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades *podrán denunciar* ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En materia administrativa, al término del procedimiento la autoridad ambiental (PROFEPA), emite una resolución. Si es contraria, e impone una sanción el infractor puede interponer un recurso ante la misma autoridad. Si esta resuelve, bajo el mismo sentido, el infractor puede solicitar la intervención de una instancia superior, es decir, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

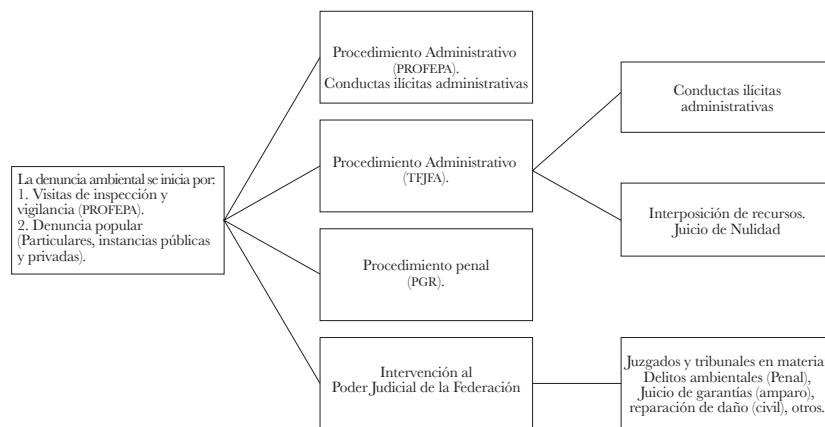
⁶⁴ La querrela es el acto mediante el cual el ofendido pone en conocimiento de la autoridad competente la comisión del delito que ha sido víctima y pide que sea debidamente sancionado (Garduño Garmedia, 1991).

y solicitarle un juicio de nulidad de las actuaciones realizadas por la autoridad ambiental.

En materia penal, iniciada la Averiguación Previa⁶⁵ y una vez reunido los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, el imputado es consignado ante un Juez. Esta autoridad se encuentra dentro del Poder Judicial e inicia un procedimiento hasta su resolución final. Si es encontrado culpable este puede apelar en dos instancias más a fin de revisar con detalle el procedimiento que llevó su causa, hasta el amparo que sería su último medio de impugnación.

La víctima o agraviado puede solicitar la reparación del daño, solo que esto se realiza a través de otro juzgado en materia civil, dentro del Poder Judicial. Las autoridades dividen sus materias haciendo difícil su seguimiento. No existe un tribunal ambiental que coordine todas las materias entre sí. Este es el problema más grave que contamos en México y en el mundo, véase figura 10. La materia ambiental es muy compleja y es multidisciplinaria, por lo que es menester que se reúnan los diferentes actores entre sí como los peritos, inspectores, agentes, jueces etcétera, en un mismo tribunal con capacidad y conocimiento en la materia, en la búsqueda de una justicia ambiental en la imposición de sanciones, multas, recursos, cárcel y reparación del daño.

FIGURA 10. MAPA CONCEPTUAL DE LA DENUNCIA AMBIENTAL Y SU DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con base en los parámetros que determina la ley.

⁶⁵ La Averiguación previa es un conjunto de actividades de investigación de la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, formadas tanto en las diligencias llevadas a cabo por el ministerio público, como preparación del ejercicio de la acción penal, como por las prácticas en forma excepcional por la autoridad judicial a solicitud del ministerio público (Garduño Garmedia, 1991, pág. 48).

En México, en el año 2010 contamos con 4 219 juzgados del orden judicial y ejecutivo. Es decir, juzgados que manejan materias como la penal, civil, laboral, agrario, electoral, amparo y administrativo entre otros, véase tabla 12. En el siguiente apartado, veremos con detalle el manejo de la justicia ambiental en materia administrativa a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TABLA 12. TRIBUNALES EN MÉXICO 2015

ÁMBITO	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO	
Federal	SCJN (1)	Laborales (65)	763
	TPJF (6)	Administrativos (1)	
	Tribunales Colegiados (208)	Militares (11)	
	Tribunales Unitarios (81)	Agrarios (50)	
	Juzgados de Distrito (341)		
Estatal	Salas (372)	Laborales (31)	3 069
	Juzgados (1 860)	Administrativos (31)	
	Juzgados de Paz (744)	ElectORALES (31)	
	ElectORALES		
Municipal	Salas (25)	Laborales (1)	387
	Juzgados (226)	Administrativos (1)	
	Juzgados de Paz (133)	Electoral (1)	
	4 027	191	4 219

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2015.⁶⁶

3.2 Tribunal de justicia fiscal y administrativa (ejecutivo)

El primero de enero de 1937, entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella comienzan las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, conforme a lo dispuesto por esta Ley. El Tribunal se integraba con 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas, las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que asignó el Legislador era en materia

⁶⁶ La información se obtuvo en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_06_4.pdf.

estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.⁶⁷

A la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, la sustituye una nueva Ley que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la regionalización del Tribunal, creándose las salas regionales y la sala superior, precisándose la competencia de ambas, cuya diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto, y asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la sala superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las salas regionales.

En el año de 1988 se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través de la interposición del recurso de revisión.

Dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ventilan los actos administrativos relacionados con obras o actividades que contravengan las disposiciones en materia ecológica, que pueden impugnar las personas físicas y morales que tengan interés legítimo por el hecho de pertenecer a las comunidades posiblemente afectadas, ello conforme al artículo 180 de la LGEEPA .

Ordenamiento que por primera vez emplea el término “*interés legítimo*” y lo considera suficiente para iniciar la acción contenciosa administrativa federal, sin ser indispensable que también exista un interés jurídico propio del destinatario directo del acto correspondiente. Con respecto a la reforma constitucional del 17 y a la LGEEPA ya se pueden interponer recursos de revisión o juicios de nulidad por parte de grupo de personas con intereses en común o por parte de la PROFEPA, es algo que no se había establecido con anterioridad.⁶⁸

Estamos en lo que algunos autores como Ruíz Massieu, lo llaman el “*Federalismo Cooperativo*”, que consiste en que las ideas diversificadas son permitidas así como las acciones vinculadas de asuntos que por su propia naturaleza implican la participación de los diferentes tipos de niveles de gobierno” (González Márquez, Nuevo derecho ambiental mexicano, 1997).

En México, se ha hecho referencia en acciones colectivas en la materia de la Ley de Amparo en su artículo 213 con su antecedente directo en el 8 bis diseñado al inicio de la década de los sesenta, en donde se puede comprobar el “*amparo social*”, o de las “*class actions*” o de acción colectiva. Asimismo, el artículo de referencia lo representa en materia agraria sobre la población ejidal o comunera.

⁶⁷ Información obtenida en el Tribunal Fiscal Federal en la página de www.tff.gob.mx.

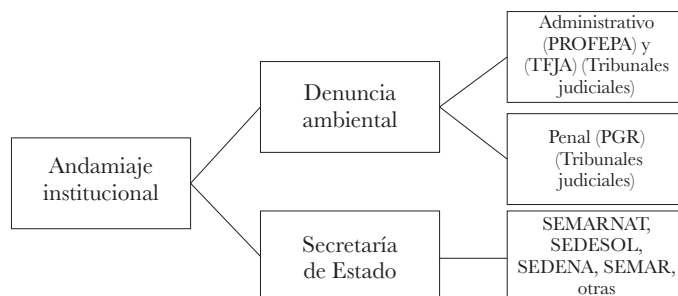
⁶⁸ Información obtenida en <http://www.aitfa.org/attachments/File/Boletn/2011/Septiembre/Sept2011.pdf>.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el (*Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000*). Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley.

Esto, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental. Asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materias que son de la competencia de dicho tribunal.⁶⁹

Esta parte del andamiaje institucional, cobra sentido cuando dentro de las resoluciones administrativas por parte de la PROFEPA, realizan resoluciones administrativas en contra de los intereses del medio ambiente sobre un particular, u otra autoridad, o viceversa, esto en razón de vulnerar algún derecho humano ambiental, o de otro tipo. Es entonces que se recurre a esta instancia administrativa, a fin de solicitar su veredicto, y apelando a su juicio para nulificar un acto o resolución, véase figura 11.

FIGURA 11. MAPA CONCEPTUAL DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL



FUENTE: Elaboración propia.

⁶⁹ Véase portal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. <http://www.tff.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia>. consultada el 23/ENE/2014.

Esto trae como consecuencia que nuestra *flora y fauna*, quede a merced de cazadores furtivos y negociantes, los cuales utilizan a su vez terceras personas de las mismas regiones donde se realiza la caza desmesurada de las especies. Muchas de ellas en peligro de extinción, debido a la extrema pobreza existente en ese lugar. Y a la promesa por parte de los cazadores inmisericordes de una ganancia económica saqueando nuestros recursos naturales. Dado lo anterior, presento un pequeño sondeo como primera aproximación en esta investigación de las denuncias presentadas por estado de la República, en la que elaboro una matriz estadística con datos obtenidos por el INEGI enviados por parte de la SEMARNAT-2010, posteriormente se grafican los resultados.

Este pequeño análisis muestra datos interesantes, por ejemplo el estado con mejor comportamiento de denuncias ambientales en el año 2010 es el estado de Nuevo León, véase tabla 13 y gráfica 22. Por el contrario, los menos consistentes son Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí y Sinaloa. Esto se puede comprender en dos ópticas, por un lado se consideran que los estados referidos no cuentan con problemática ambiental en donde sea necesaria la intervención de la SEMARNAT y por otra parte se podría considerar una completa indolencia por parte de los ciudadanos que no ejercen su derecho a la denuncia ambiental.

Además es pertinente puntualizar que los estados cuenten con el apoyo de políticas públicas que sean un pilar para las leyes ambientales, a fin de fortalecer a la justicia ambiental, por lo que se tendría que considerar rubros tan importantes como el fomento a nuevas infraestructuras ambientales, orientadas éstas, al tratamiento, estabilización y confinamiento de residuos peligrosos, protección de áreas naturales protegidas, protección a la biodiversidad aire, etcétera, representado para el país un crecimiento constante hacia una nueva rama de actividad económica con sus derivaciones en empleo, ingresos y especialmente, en el ahorro de divisas.

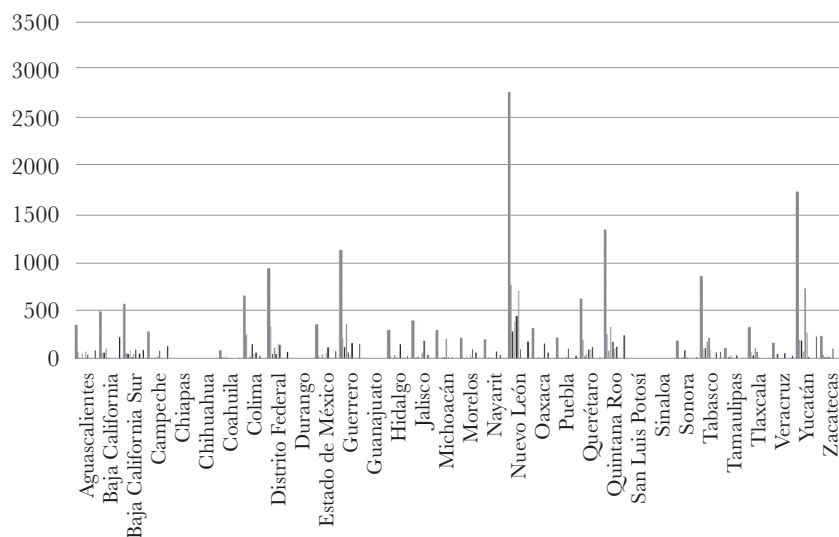
Tabla 13. MATRIZ ESTADÍSTICA DE DENUNCIAS EN MATERIA AMBIENTAL DE SEMARNAT POR NIVEL Y AUTORIDAD DE COMPETENCIA SEGÚN INEGI 2010.

Estados de la república	Total	Atmósfera	Agua	Suelo	Flora Silvestre	Fauna Silvestre	Forestal	Ordenamiento ecológico e Impacto Ambiental	Otras
Aguascalientes	353	76	3	60	1	80	43	0	90
Baja California	491	68	65	105	8	8	7	0	230
Baja California Sur	569	59	54	92	21	50	98	58	93

Estados de la república	Total	Atmósfera	Agua	Suelo	Flora Silvestre	Fauna Silvestre	Forestal	Ordenamiento ecológico e Impacto Ambiental	Otras
Campeche	281	6	5	4	9	31	88	0	138
Chiapas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coahuila	89	24	9	27	8	4	8	0	9
Colima	655	253	9	28	155	54	70	36	0
Distrito Federal	943	341	54	118	50	162	146	0	72
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estado de México	357	34	4	47	1	62	123	0	86
Guerrero	1131	209	126	362	68	45	165	0	156
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	299	28	2	44	13	13	155	10	34
Jalisco	399	15	12	30	2	69	190	44	0
Michoacán	295	11	4	21	20	211	15	15	0
Morelos	216	18	4	28	5	39	104	68	0
Nayarit	201	5	13	12	7	7	79	40	5
Nuevo León	2894	774	286	390	452	708	100	0	184
Oaxaca	319	8	7	22	6	17	162	67	0
Puebla	220	17	7	23	5	28	107	0	33
Querétaro	625	203	31	58	96	101	126	0	10
Quintana Roo	1347	263	86	336	182	107	128	0	245
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	186	14	9	24	92	28	0	0	19
Tabasco	861	110	112	185	220	91	0	68	75
Tamaulipas	109	6	20	34	2	8	39	0	0
Tlaxcala	326	74	37	114	75	16	0	0	10
Veracruz	164	1	49	4	3	11	61	0	35
Yucatán	1742	204	191	77	738	276	21	0	235
Zacatecas	235	41	19	33	24	11	107	0	0

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI 2010.

GRÁFICA 22. INCIDENCIA DE DENUNCIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y RECURSOS NATURALES. INEGI-2010



FUENTE: Elaboración propia con base en denuncias INEGI 2010.

Ésta es una de las razones por las cuáles se realiza la presente investigación, para darle pertinencia a sectores multidisciplinares de México, en las áreas de conocimiento en materia ambiental, proporcionándole pertinencia, social, y jurídica para la obtención a una debida justicia ambiental, dentro del diseño de un *Tribunal Verde en México*.

Esta parte del andamiaje institucional, cobra sentido cuando dentro de las resoluciones administrativas por parte de la PROFEPA o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o Tribunales Jurisdiccionales se realizan en contra de los intereses del medio ambiente sobre un particular, u otra autoridad, o viceversa. En razón de vulnerar algún derecho humano ambiental, o de otro tipo. Es entonces que se recurre a esta instancia administrativa, a fin de solicitar su veredicto, y apelando a su juicio para nulificar un acto o resolución.

Conclusiones

El modelo institucional especializado tiene cabida solo a finales del siglo XX y principios del XXI de nuestra era. La protección ambiental ha sido un tema que se ha tratado con muy poca importancia dentro de nuestro andamiaje institucional y con gran dificultad se han ido modificando sus estructuras. Sin embargo, estos ajustes

han permeado en un trabajo “especializado” en la procuración y administración de justicia rompiendo con los paradigmas actuales. Sin embargo, a estos esfuerzos ha sido insuficientes y provoca la dislocación de sus estructuras. Como pudimos apreciar, las leyes ambientales señalan a la sustentabilidad como una palabra obligada en la ley. No obstante, esto no es suficiente ya que aunque exista en nuestro ordenamiento jurídico, se convierte en una palabra muerta en la aplicación y seguimiento de la misma. En los últimos tiempos se hicieron innumerables reformas o adiciones a la ley, creando nuevas instituciones o programas dependiendo del área a tratar.

Capítulo V

Diseño y construcción de Tribunales Verdes en México y mejores prácticas internacionales

Introducción

En México es menester, cambiar el paradigma actual de nuestro andamiaje institucional. Existen muchas áreas de oportunidad, tanto en el manejo de la denuncia ambiental, la legislación ambiental y la degradación de nuestros recursos naturales, manifiesta por el INEGI.

Es importante destacar las prácticas que se realizan a nivel internacional en donde se presentan diversos tipos de políticas públicas que han servido a efecto de mejorar sus procesos legales. La educación de los gobernados es una máxima que resalta en las entrevistas obtenidas por agentes claves internacionales, así como metodologías como la evaluación ambiental estratégica.

Establecer un modelo a seguir es muy difícil, dada las necesidades de cada lugar. Sin embargo, existen investigadores que presentan fórmulas que pueden servir en cualquier contexto o país. Derivado del análisis que realizaron a través del mundo. Es interesante ver la viabilidad de ese tipo de estructuras que pudiesen adoptar de alguna manera nuestro país.

1. Prácticas internacionales destacadas de la justicia ambiental

1.1 Portugal

Una de las grandes aportaciones que ha realizado Portugal, son las contribuciones emitidas por la doctora María do Rosario Partidario sobre sustentabilidad.⁷⁰ Esto

⁷⁰ La doctora María do Rosario Partidario, es profesora e investigadora del Instituto Técnico Superior de Lisboa, Portugal, realiza trabajos con la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) y con las Redes Energéticas Nacionales (REN) en la implementación de la evaluación ambiental estratégica (EAE), diferente ordenamiento al establecido por la Unión Europea. Este instrumento innovador sirve para el apoyo en la toma de decisiones en el fortalecimiento del

a través de una novedosa metodología denominada *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE), esta se define de la siguiente manera:

Un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de *desarrollo para la sustentabilidad*, mediante la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación c las condiciones de contexto. (Partidario, Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE, 2012).

Esta metodología se basa en la obtención de directrices para la elaboración de recomendaciones, a fin de estar en condiciones por parte de la autoridad del diseño de políticas públicas y se conforma en tres partes:

- a) Planeación y gestión
- b) Gobernanza
- c) Monitoreo

Figura 12. Dra. María Do Rosario Partidario



FUENTE: Imagen obtenida con base en entrevista 2014

Dentro de la investigación ha sido posible apreciar el área de oportunidad por la inadecuada aplicación del desarrollo sustentable dentro de nuestros procesos económico, ambiental y social y por ende a la justicia ambiental. Es por esto,

desarrollo sustentable en la búsqueda de una economía verde, integrando las consideraciones ambientales en el desarrollo de planes, programas y políticas (Partidario, Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE, 2012).

que nos dimos a la tarea de entrevistarnos con la Dra. Partidario en el Instituto Técnico Superior ubicado en Lisboa, Portugal (Partidario, Evaluación Ambiental Estratégica, 2014), véase figura 12, a efecto de que nos diera su opinión acerca de la implementación de la EAE en nuestro país.

Manifiesta la importancia del Plan Nacional de Desarrollo que emite el ejecutivo:

Se puede hacer una *evaluación del plan nacional de desarrollo* y desde ahí identificar toda una arquitectura de diferentes políticas que pueden ser necesarias para distintos fines porque dependen de las prioridades, identificando los problemas más prioritarios. Entonces la evaluación ambiental estratégica lo que hace es intentar llegar de una forma estratégica al proceso de desarrollo, y en esa ubicación mirar las condiciones que permitan a un desarrollo más integrado, más sustentable, uniendo a los sectores del país. Y obligatoriamente se debe de contar con el ánimo y las condiciones de las autoridades a fin de que se logre.

La doctora Partidario ha realizado con éxito estas prácticas en Brasil, Indonesia, Irlanda y otros países y ha obtenido resultados que se aproximan a los diferentes sectores formulando recomendaciones para el diseño de políticas públicas. Agrega la doctora Partidario a este respecto:

No alienta mucho hacer una evaluación ambiental estratégica *de un plan que no va a ser ejecutado*, entonces lo que hay que mirar ahí es porque el plan no es ejecutado, eso es algo en lo que la evaluación ambiental estratégica puede ayudar, a responder exactamente a ese problema. *¿Es un problema de gobernanza?*

Dentro de trabajos que ha realizado sobre la EAE en la provincia de Loulé en Portugal señala:

Base el trabajo a un *diagnóstico* involucrando a la comunidad, esta parte es la más importante, mirar sus distintas perspectivas el diagnóstico también te debe de importar, para llegar a una *decisión* y plantear lo que son sus *prioridades*. Así fue entonces que nos da la distancia entre dónde estamos y dónde queremos llegar, eso es lo que después generó los proyectos, entonces estructuramos los proyectos y este es *el instrumento*.

En Lisboa, Portugal establecen instrumentos de políticas sustentables sobre educación ambiental como el manejo de los restos de animales, a esto la doctora Partidario manifiesta, “es una innovación reciente en la que se intentó integrar de una forma más agradable lo que son instrumentos que al final son instrumentos de basura”, véase figura 13.

Figura 13. Depósito de desechos para animales, enfocado al fomento en educación ambiental en Lisboa, Portugal



FUENTE: Elaboración propia con base en la investigación realizada en Lisboa, Portugal, 2014

Agrega además a este punto, que la *literacia*⁷¹ en materia ambiental no solo debe de atacarse por parte de nuestras autoridades y funcionarios sino también a las personas y a sus comunidades, señala:

La falta de *literacia es analfabetismo* y es un contexto diferente, entonces es conocer, es más el equivalente a conocer, dominar el tema para que justamente puedas tomar posición. Entonces la gente no sabe, no conoce el alcance de lo que está pasando, no se manifiesta, y eso es algo que en la *democracia* es necesario. Y ese puede ser, justamente cuando hablábamos antes sobre las diferencias culturales, y yo he previsto de manera clara que, lo que tenemos que asegurar aquí es exactamente la capacitación de las personas. No solo de los técnicos, de los expertos, pero también de la comunidad.

1.2 España

Continuando con la identificación de las mejores prácticas en el mundo nos trasladamos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en la

⁷¹ Para Solivan la *literacia* de la información es el aprendizaje en el uso y manejo de la información para la solución de problemas en la toma de decisiones acertadas en los estudios a través de toda su vida. Sin embargo, para dominar la *literacia* de la información es necesario trabajar las siguientes *literacias*: visual, en medios, computadora, digital y en redes. Información obtenida en <http://ajcolon.blogspot.mx/2011/09/definicion-de-literacia-de-la.html>.

ciudad de Madrid, España. Pudimos entrevistar a la doctora María José Gómez⁷², véase figura 14, en su carácter de Vocal asesor en la Secretaría General Técnica/ punto focal Convenio e Aarhus⁷³ (Gómez, 2014). Esto, a fin de conocer los trabajos que realiza este Ministerio ambiental y pueda utilizarse como apoyo en el diseño de nuevas estructuras dentro de nuestro andamiaje institucional en pro de la justicia ambiental.

Figura 14. Dra. María José en su carácter de vocal asesor en la Secretaría General Técnica del Ministerio en Madrid, España



FUENTE: Elaboración propia con base en entrevista 2014

A fin de comenzar con la entrevista le preguntamos a la doctora Gómez cómo considera a la justicia ambiental en su país y nos comenta:

⁷² Mantiene una relación con la Secretaría del Convenio Aarhus, que está ubicada en Ginebra, Suiza. Con base en la composición Constitucional del estado Español sostiene relaciones en 17 comunidades autónomas, y con sus puntos focales o personas responsables de estas comunidades.

⁷³ El artículo 1 del Convenio Aarhus tiene como objetivo fundamental, contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada parte garantizará los *derechos de acceso a la información* sobre el medio ambiente, la *participación del público* en la toma de decisiones y el *acceso a la justicia en materia medioambiental*. INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, BOE No. 40 del 16 de febrero de 2005, p. 5536, obtenido en <http://www.boe.es/boe/dias/2005/02/16/pdfs/A05535-05547.pdf>

La justicia en medio ambiente para España deriva de un Convenio Internacional, que es el *Convenio de Aarhus*. Aarhus es una ciudad de Dinamarca que es donde se firmó. Este Convenio tiene 3 pilares que es *el acceso a la información ambiental, el derecho de Participación Pública* en materia de Medio Ambiente y el *acceso a la Justicia*. Entonces como consecuencia de este convenio al que están adheridas como 40 estados de Europa, más allá de la Unión Europea porque también hay estados de la ex Unión Soviética que están adheridos al convenio, es como se desarrolla el trabajo institucional ambiental. Lamentablemente, en mi opinión, todavía no se ha conseguido tener una Directiva Europea sobre Acceso a la Justicia.

Respecto al acceso a la justicia ambiental, agrega que desafortunadamente no existe una unanimidad de criterios a la hora de decidir utilizar un solo instrumento en común para todos en la Unión Europea, pero es el caso que España cuenta con la Ley 27/2006⁷⁴ y que conforma a la incorporación al derecho interno del Convenio Aarhus y de las Directivas Europeas.

Manifiesta la doctora Gómez que existe un área para la vigilancia al Convenio Aarhus y es un *Comité de cumplimiento*, este organismo no jurisdiccional, emite solo amonestaciones, cuenta con un carácter periódico que se reúne y revisa las denuncias o las quejas que pueda haber sobre el incumplimiento de los objetivos del Convenio por parte de los estados miembros.

Comenta un ejemplo vivido del incumplimiento de un estado miembro al Convenio con la ley interna de su país. Es el caso de España que existe una discrepancia entre la Ley 27/2006 y la Ley de asistencia jurídica gratuita del Convenio Aarhus, comenta:

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) medioambientales tienen derecho a una *asistencia jurídica gratuita*, según el Convenio. En España no había unidad de criterio porque algunas comisiones provinciales, sobretodo en Asturias, en Galicia, en Castilla de León admitían a la justicia gratuita para las Organizaciones Medioambientales y otras por ejemplo en Andalucía o en Extremadura no lo admitían entonces había una discrepancia. Por eso se nos dice por parte del Comité del Cumplimiento que tenemos que hacer un

⁷⁴ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), se encuentra en el BOE No. 171 del 19 de Julio de 2006, información obtenida en <http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27109-27123.pdf>.

estudio de cómo está el acceso a la Justicia Medioambiental en España. En razón a esto, hay jueces que sí reconocen cada vez más en sus sentencias a las ONG medioambientales como acceso a ese derecho. Este asunto fue enviado a Ginebra y colgado en la web del Convenio y esperamos que sirva como antecedente en el manejo de estas organizaciones.

Con base en lo anterior, existieron muchas peticiones de organizaciones medioambientales que se incluyera este derecho al interior de la ley del país, solicitud que tuvo eco dentro del Congreso de los Diputados a fin de dotar a las asociaciones medioambientales del beneficio de la justicia gratuita.

Termina la entrevista la doctora Gómez señalando que en América Latina, específicamente en el cono sur, los países de Argentina y Chile sobre todo este último, han hablado de incorporar algún instrumento para adoptar todos los objetivos del Convenio Aarhus, derivado al derecho a la información ambiental y del principio 10 de la Declaración de Río de 1992.

2. Diseño y construcción de Tribunales Verdes en México

El doctor Rafael Asenjo Zegers⁷⁵, en su carácter de Ministro Presidente del Tribunal Ambiental de *Santiago de Chile*, brindó una conferencia o clase magistral denominada “*Los Tribunales ambientales en Chile: Requerimientos para un efectivo acceso a la justicia ambiental*”, con motivo de inaugurar el II Congreso de Política, Derecho y Justicia Ambiental, inserto en la X Convención Internacional sobre Medio

⁷⁵ Posee una vasta trayectoria profesional ligada al Medio Ambiente y el Derecho Ambiental en Chile. Fue el primer director ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), entre los años 1990 a 1994, donde lideró el desarrollo de los primeros instrumentos de gestión ambiental del país; entre ellos la Ley 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Fue director ejecutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Nueva York (1995 a 2001); y coordinador nacional del Proyecto GEF-PNUD-MMA “Creación de un Sistema Nacional Integral de Áreas Protegidas para Chile” (2009-2012). Como Presidente del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), llevó a cabo actividades y proyectos ambientales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; y como consultor especialista en Política, Legislación y Gestión Ambiental asesoró a instituciones privadas y públicas a nivel nacional e internacional, entre las que destacan la Secretaría de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, entre otros trabajos información obtenida <http://www.tribunalambiental.cl/2ta/ministro-rafael-asenjo-asume-presidencia-del-tribunal-ambiental-de-santiago/>. (Chile, 2012).

Ambiente y Desarrollo, organizada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba, en La Habana, del 6 al 10 de julio de 2015, a la cual asistimos y participamos.

El doctor Asenjo sugiere un trabajo que reúne los elementos en la búsqueda a las mejores prácticas internacionales en el diseño de Tribunales ambientales. Dicho trabajo es denominado *Greening justice, creating and improving environmental courts and tribunals*, y es elaborado por el doctor George (Rock) Pring⁷⁶ y la doctora Catherine (Kitty) Pring. Por tanto, dentro de este apartado, se establecerá su postura y la viabilidad en su implementación en nuestro país.

2.1 Análisis entre la propuesta de Tribunal Verde (*Greening justice*) y su viabilidad en México

Bajo la óptica de los doctores Pring (p.26), no existe un “*mejor modelo*” o una “*estructura idónea para todos*” que contemple un Tribunal o Corte ambiental. Ya que la mejor estructura o modelo se basa en una combinación única de elementos cuyos resultados redundan en una mejor justicia relevante en la toma de decisiones (sentencias) para todos los intereses afectados.

Para trasladar un modelo o una opción de diseño de un país a otro, se requiere de un análisis acucioso y ciertas modificaciones que garanticen un foro especializado dirigido a las necesidades individuales y políticas ambientales de cada jurisdicción. Algunos países han iniciado la creación de Tribunales y Cortes ambientales desde una aproximación “*de arriba hacia abajo*”, comenzando con la Suprema Corte (Tailandia).

Otros países han utilizado la aproximación “*de abajo hacia arriba*”, comenzando con cortes o tribunales de agencias internas (Filipinas). Algunas naciones han optado por la creación de tribunales a nivel nacional (Kenia), mientras otras han preferido comenzar en áreas de competencia muy local, municipio o

⁷⁶ El profesor Pring y su esposa, Kitty Pring son co-directores de la Universidad de Denver sobre el estudio de Tribunales y Juzgados Ambientales (en <http://www.law.du.edu/ect-study>), y autor del primer libro comparativo sobre este fenómeno que explora a la *Greening Justice* o Justicia Verde o en la creación y mejora de Juzgados y Tribunales ambientales. Es autor y co-autor de varios otros libros, artículos, capítulos de enciclopedias y estudios, entre ellos un tratado que lleva para el Derecho Ambiental Internacional y los SLAPPs libro: *Getting Sued for Speaking Out*, under a National Science Foundation grant, which first named and drew international attention to the problem of “Strategic Lawsuits Against Public Participation” or “SLAPPs” – abusive lawsuits designed to chill citizens’ communications with their government. Información obtenida en la Universidad de Denver en <https://www.law.du.edu/index.php/profile/george-pring>

ciudad (China), y otras han optado por ambas tanto a nivel local (municipal) como nacional (Suecia).

Los doctores Pring, sostienen la construcción de “12 ladrillos”, que sirven para la edificación de un Tribunal Ambiental, véase tabla 14:

TABLA 14. CONSTRUCCIÓN DE LOS 12 LADRILLOS PARA EL DISEÑO DE UN TRIBUNAL AMBIENTAL

THE 12 “BUILDING BLOCKS” OR DESIGN DECISIONS FOR CREATING ECTs
(LOS 12 “BLOQUES” O DECISIONES DE DISEÑO)

BUILDING BLOCK DECISION <i>(Decisión del bloque)</i>	DEFINITION <i>(Definición)</i>	INTERESTING EXAMPLES <i>(Ejemplos de interés)</i>
1 Type of fórum (<i>Tipo de foro</i>)	Judicial court, quasi-judicial tribunal, ombudsman (<i>Tribunal judicial, tribunal cuasi-judicial, ombudsman</i>)	Vermont Environmental Court, Tasmania Resources, Management and Planning Appeals Tribunal, Hungary’s Office of the Parliamentary Commissioner for Future Generations, Japan’s Environmental Dispute Coordination Commission (<i>Tribunal Ambiental de Vermont, Recurso en Tasmania, Tribunal de Apelaciones de Gestión y Planificación, Oficina del Comisionado Parlamentario para las generaciones futuras de Hungría, Comisión de Coordinación de Disputas Ambientales de Japón</i>)
2 Legal jurisdiction (<i>Jurisdicción legal</i>)	What laws included under ETC’s authority; civil, administrative, criminal or combined jurisdiction (<i>Que leyes se incluyen bajo la autoridad de ETC; jurisdicción civil, administrativa, penal o combinada</i>)	Land and Environmental Court of New South Wales, Australia, Environmental Commission of Trinidad and Tobago (<i>Tribunal de Tierras y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur, Australia, Comisión Ambiental de Trinidad y Tobago</i>)
3 ECT Level (<i>Niveles de decisión o instancias</i>)	Internal agency review, trial intermediate or final appellate (<i>Revisión de agencia interna, apelación intermedia o apelación final</i>)	Supreme Court of India, United States Environmental Protection Agency (<i>Corte Suprema de la India, Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos</i>)

BUILDING BLOCK DECISION <i>(Decisión del bloque)</i>	DEFINITION <i>(Definición)</i>	INTERESTING EXAMPLES <i>(Ejemplos de interés)</i>
4 Geographic area <i>(Área geográfica)</i>	Area included in jurisdiction: municipal, regional, state, provincial national or other <i>(Área incluida en la jurisdicción: municipal, regional, estatal, provincial nacional u otra)</i>	Amazonas Environmental Court in Brazil, Planning and Environmental Court Queensland, Australia <i>(Tribunal Ambiental de Amazonas en Brasil, Tribunal de Planificación y Medio Ambiente Queensland, Australia)</i>
5 Case volumen <i>(Volumen de casos)</i>	Number of cases needed to justify type of ECT selected <i>(Número de casos necesarios para justificar el tipo de ECT seleccionado)</i>	Environmental Court of Dhaka, Bangladesh <i>(Tribunal Ambiental de Dhaka, Bangladesh)</i>
6 Standing <i>(Restricción)</i>	Plaintiff credentials needed to file a complaint <i>(Credenciales del demandante necesarias para presentar una queja)</i>	Republic of South Africa, Supreme Court, Philippines <i>(República de Sudáfrica, Tribunal Supremo, Filipinas)</i>
7 Costs <i>(Costos)</i>	Variety of costs and risks to parties filing an environmental complaint <i>(Variedad de costos y riesgos para las partes que presentan una queja ambiental)</i>	Environmental Court of New Zealand <i>(Tribunal Ambiental de Nueva Zelanda)</i>
8 Access to scientific-technical expertise <i>(Acceso a peritos científicos-técnicos)</i>	Methods for assuring decision-makers have access to unbiased experts <i>(Los métodos aseguran a los tomadores de decisiones tener acceso a expertos imparciales)</i>	Environmental Court of Appeal in Sweden, Environmental Board of Appeal in Denmark <i>(Tribunal de Apelación Ambiental en Suecia, Junta de Apelación Ambiental en Dinamarca)</i>
9 Alternative Dispute Resolution (ADR) <i>(Medidas alternativas de solución de controversias)</i>	Incorporation of various types of ADR in ECT process to save money and generate better out <i>(Incorporación de varios tipos de medidas alternativas de solución de controversias para ahorrar dinero)</i>	Multi-door courthouse of Land and Environmental Court of New South Wales, Australia <i>(Palacio de Justicia de múltiples puertas de la Corte de Tierras y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur, Australia)</i>
10 Competence of ECT judges an decisión makers <i>(Competencias de jueces y tomadores de decisiones del manejo de las cortes y tribunales ambientales)</i>	Need for selection processe, qualifications, training, tenure and salary to support competence <i>(Necesidad de procesos de selección, calificaciones, capacitación, tenencia y salario para apoyar la competencia)</i>	Finland's Supreme Administrative Court, Supreme Court of Thailand, New York City, Brazil <i>(Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia, Tribunal Supremo de Tailandia, Nueva York, Brasil)</i>

BUILDING BLOCK DECISION <i>(Decisión del bloque)</i>		DEFINITION <i>(Definición)</i>	INTERESTING EXAMPLES <i>(Ejemplos de interés)</i>
11	Case management <i>(Manejo de casos)</i>	Administrative tools to increase efficiency, effectiveness, and access <i>(Herramientas administrativas para aumentar la eficacia, la efectividad y el acceso)</i>	Planning and Environmental Court of Queensland, Australia <i>(Tribunal de planificación y medio ambiente de Queensland, Australia)</i>
12	Enforcement tools and remedies <i>(Herramientas de aplicación y soluciones)</i>	Powers of ECT to use the right remedy(ies) to solve the problem <i>(Poderes de ECT para usar el (los) remedio (s) correcto (s) para resolver el problema)</i>	Federal prosecutors of Brazil <i>(Fiscales Federales de Brasil)</i>

FUENTE: Elaboración propia con los datos del Libro “Greening Justice”⁷⁷

2.1.1 Tipo de foro (*type of forum*)

Con respecto a este punto los doctores Pring (p. 28), señalan que el acceso a la justicia está mejorado en una corte judicial independiente que es fácilmente identificada por el público, cuyos hacedores de decisiones son altamente capacitados en legislación ambiental y cuyas decisiones son documentadas y publicadas.

La independencia es quizá el atributo más importante de una corte o tribunal ambiental para el acceso a la justicia. Está adoptada por una forma democrática de gobierno, en un proceso de selección judicial imparcial, protección de los tomadores de decisiones respecto de las presiones políticas o de las consecuencias punitivas de sus decisiones, y la separación institucional de la agencia cuyas decisiones han sido revisadas. La Corte sobre Propiedad y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur, de Australia, y la Corte de Medio Ambiente de Nueva Zelanda son los mejores ejemplos prácticos de cortes ambientales autónomas e independientes, véase tabla 15.

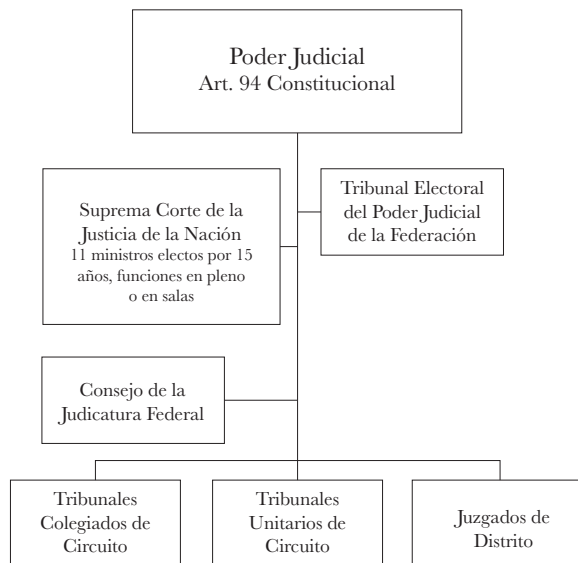
Los tribunales bien concebidos pueden ser incluso buenos modelos prácticos, mientras puedan contar con autonomía y transparencia. El Tribunal de revisión ambiental de la provincia de Ontario, Canadá es el modelo práctico de un tribunal predominantemente independiente que es visto como modelo que mejora el acceso a la justicia.

⁷⁷ Greening justice, información obtenida en <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/greening-justice-book.pdf>, (Pring & Pring, 2009).

TABLA 15. VIABILIDAD DE FOROS EN MÉXICO

Tipo de foros en México

En materia ambiental, los tribunales de México se dividen en dos, los judiciales:



Fuente. Elaboración propia. con base en el TFJA.⁷⁸

Y la administrativa:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA			
SALAS SUPERIORES		SALAS ESPECIALIZADAS	
SALAS REGIONALES		1. Sala especializada en materia de propiedad intelectual 2. Sala especializada en materia ambiental y de regulación 3. Sala especializada en Juicio en Línea	
Hidalgo	Occidente		Golfo-Norte
Toluca	Centro I, II y III		Chiapas
Tlaxcala	Norte-Este		Caribe
Morelos	Oriente		Pacífico-Centro
San Luis Potosí	Golfo		Tabasco

⁷⁸ Información obtenida del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en http://www.tfja.gob.mx/tribunal/localizacion_sala_superior/.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SALAS REGIONALES			4. Primera Sala especializada en materia de Comercio Exterior
Noroeste I, II y III	Pacífico	Salas Metropolitanas	
Norte-Centro I, II, III y IV	Sureste		
Noreste	Peninsular		
			5. Sala especializada en materia del Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo y Sala Auxiliar Metropolitana

Elaboración propia con base en el TFJA.⁷⁹

Viabilidad de su implementación

Para encontrarnos en la posibilidad de establecer cortes independientes ambientales en nuestro país, y enmarcar la materia ambiental por separado es menester modificar nuestra constitución en materia judicial en el artículo 17 constitucional, en él se señala la exigencia sobre la violación de un derecho ante un tribunal a fin de dirimir alguna controversia. Así también, el artículo 94 constitucional, conforma la división de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados, Unitarios de Distrito. La conformación en las entidades federativas a través de los Tribunales Superiores de justicia de los Estados se encuentra establecido en el artículo 115 constitucional.

En materia administrativa se deberá modificar el artículo 73 f. XXIX-G en donde se señala la creación de leyes ambientales por parte del Congreso de la Unión para la protección y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, ya sea que se agregue otro apartado o se incluya en éste la expedición de la ley de un Tribunal Ambiental. Adicionar el artículo 104 constitucional y agregar la apertura a un Tribunal Ambiental dentro del Poder Judicial de la Federación. Con respecto al Distrito Federal modificar el artículo 116 constitucional a fin de establecer este tipo de Tribunales.

El tipo de foro que se recomienda es el relativo al judicial ya que le permitiría cierta independencia, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.1.2 Jurisdicción legal (*legal jurisdiction*)

Para los doctores Pring (p. 28), una corte integrada en medio ambiente y uso de suelo, con jurisdicción civil, administrativa y penal, y con facultades de ejecución adecuadas para las tareas asignadas. Representa un alcance jurisdiccional que provee un comprensible y mejor acceso a la justicia ambiental. Tal modelo puede

⁷⁹ Información obtenida del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en http://www.tfja.gob.mx/tribunal/localizacion_sala_superior/.

proveer una aerodinámica y comprensible ventanilla única para los litigantes con soluciones amplias y efectivas. El adoptar un modelo tan complejo requiere de un pensado alcance de las leyes vigentes y diversas cuestiones. Los mejores ejemplos son la Corte de Medio ambiente de Nueva Zelanda, la Corte sobre Propiedad y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur y la Corte de Planeación y Medio Ambiente de Queensland.

Las diversas jurisdicciones exhiben interesantes atributos, pero no están provistas de todas las características deseables, se incluyen en estas la Comisión de Coordinación de Conflictos Ambientales de Japón (un tribunal con autoridad adjudicataria, con jurisdicción sobre el asunto, pero sin jurisdicción criminal) y las cortes ambientales estatales y federales de Brasil (con jurisdicción civil, administrativa y criminal orientadas hacia ésta última, pero sin contar con planificación del uso de suelo, ni desarrollo de jurisdicción), véase tabla 16.

Tabla 16. VIABILIDAD DE JURISDICCIÓN EN MÉXICO

JURISDICCIÓN LEGAL EN MÉXICO

Como hemos señalado con anterioridad, en México, en el año 2010 contamos con 4219 juzgados del orden judicial y ejecutivo. Es decir, juzgados que manejan materias como la penal, civil, laboral, agrario, electoral, amparo y administrativo entre otros.

En nuestro país, la administración de justicia ambiental se encuentra dividida en diferentes “*especies*” de tribunales y juzgados que desarrollan la materia civil (*reparación del daño*), penal (*delitos*), fiscal (*pago de impuestos, contribuciones y otros pagos referidos, entre otros*), administrativo (*recursos administrativos o juicio de nulidad, entre otros*), amparo (*violación a derechos actos, leyes y resoluciones de autoridades*) que se manejan en materia ambiental.

Viabilidad en su implementación

El artículo 124 constitucional divide a la jurisdicción en materia federal de la estatal por lo que este ordenamiento jurídico constituye la base para este tema en particular. Sin embargo, para estar en condiciones de implementar un Tribunal ambiental que reúna todas las materias que se relacionan con este tema, es menester realizar cambios constitucionales que lo precisen. Modificación al 27 constitucional que es la base medular para la protección a nuestro medio ambiente y recursos naturales, cuya jurisdicción se encuentra asentada. Adicionar o modificar el artículo 104 constitucional para determinar la fundamentación de un Tribunal ambiental y su jurisdicción.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.3 Niveles de decisión o instancias (*ect decisional level(s)*)

Respecto a este punto los doctores Pring (p. 30), enfatizan en que las cortes y tribunales especializados en medio ambiente, se constituyen en distintos niveles de tribunales y de apelación que merecen poderes de revisión y que éstos pueden maximizar su competencia y velocidad en la toma de decisiones. Si el volumen del caso lo amerita, ambos niveles de cortes y tribunales ambientales parecen proporcionar los más expertos y uniformes resultados, y tener así un mejor acceso a la justicia ambiental. Suecia, Finlandia, Bélgica, Japón y la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos cuentan con una aproximación de dos niveles, India y Tailandia se están moviendo hacia esa dirección. Si dos niveles no están justificados, dentro de una corte o tribunal de primera instancia, es preferible optar por un solo nivel más alto, porque una decisión bien tomada difícilmente podrá ser apelada y el proceso de resolución de conflictos será más expedito, véase tabla 17.

El Tribunal Especializado en Medio Ambiente en Ontario, Canadá, y el Tribunal Nacional de Medio Ambiente de Kenia son excelentes ejemplos de tribunales de primera instancia. El re-examen de la resolución de una corte previa (tratándose de la resolución de una agencia o de una corte o tribunal de menor jerarquía) no es recomendable debido al excesivo costo, pérdida de tiempo e imprevisibilidad. Permitir nueva evidencia en segunda y tercera instancia tampoco es recomendable por las razones expuestas (excepto cuando se trate de evidencia extremadamente importante que no haya sido incluida previamente).

Tabla 17. VIABILIDAD DE LOS NIVELES DE DECISIÓN O INSTANCIAS EN MÉXICO

NIVELES DE DECISIÓN O INSTANCIAS EN MÉXICO

En México, son reconocidos como *Juzgados de primera instancia*, aquellos en los cuales se conoce en primera ocasión un conflicto a fin de dilucidarlo. Al finalizar dicha controversia y dictarse sentencia las partes que no estén de acuerdo con dicha resolución podrán oponerse a esta en un juzgado de mayor jerarquía conocido como tribunal de alzada y que es considerado como un *tribunal de segunda instancia*, esto a través de una apelación, revocación o queja. Si la sentencia que se emite continúa con el mismo tenor se puede considerar en la violación de un derecho por lo que se acude a un Tribunal superior o de mayor jerarquía e interpone lo que se denomina *amparo*, esto ante un *Tribunal de tercera instancia*. En esta última etapa se tiene que demostrar que existe una flagrante violación a nuestra constitución. Lo anterior, se fundamenta dentro de los artículos 94 al 107 constitucional.

Viabilidad en su implementación

Parte del problema que tiene nuestro país, es el número de instancias a las que podemos recurrir. Todas las materias se manejan de la misma manera, sin distinción alguna. Por lo que es difícil realizar un cambio estructural solo para una sola, como la ambiental. Sin embargo, en un cambio institucional en el diseño de un Tribunal ambiental, es menester puntualizar en la constitución que por la relevancia al medio ambiente y de nuestros recursos naturales solo existan dos instancias por lo que se deberá de modificar o reformar los artículos 94 al 107 constitucional.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.4 Área geográfica (*geographic area*)

Dicen los doctores Pring (p. 31), que la cobertura geográfica compatible con otras fronteras judiciales/políticas es fácilmente entendida por el público y permite crear una sensación de acceso “*físico*” a la justicia. Si la extensión (de tierra) es grande, es posible realizar las modificaciones pertinentes para permitir la creación de las cortes y tribunales ambientales por parte de personas que vivan lejos de la locación o foro utilizando las cortes y jueces “*itinerantes*”, comunicaciones a través de videoconferencias y otros esquemas, véase tabla 18.

Las cortes y tribunales itinerantes son recomendables, toda vez que permiten a los tomadores de decisiones el acudir a los sitios en litigio o disputa; evitar que las personas que no cuenten con los recursos económicos tengan que viajar hasta una corte establecida o debido a cuestiones físicas o de trabajo, e incrementar la participación pública en el área afectada. La Corte Ambiental de Vermont en Estados Unidos cubre una pequeña área geográfica y divide sus audiencias entre dos jueces. Esta Corte también realiza audiencias *in situ* (en el lugar mismo) de las comunidades impactadas. El alojamiento y servicio para las personas con discapacidad incluyendo la motriz, auditiva y visual, y personas que necesitan de traductor se incluyen en las más accesibles cortes y tribunales ambientales.

Tabla 18. VIABILIDAD GEOGRÁFICA EN MÉXICO

ÁREA GEOGRÁFICA EN MÉXICO

En la mayoría de los casos, los expedientes se encuentran ubicados dentro de los mismos rangos geográficos. Quedando una gran área geográfica sin cubrir por entidad federativa.

Viabilidad en su implementación

En la implementación de tribunales itinerantes en México es menester realizar cambios constitucionales que nos lleven a obtener una eficiente administración de justicia ambiental en espacios físicos preestablecidos, y que se puedan remitir en equipos de trabajo a los lugares de poco acceso, dependiendo del asunto y su relevancia. Dentro de la ley orgánica del Tribunal administrativo o judicial, se pueden agregar estas funciones y que sus resoluciones tengan peso legal a cualquier tipo de recurso o medio de impugnación. Así como la modificación, reforma o adición al artículo 104 constitucional que es la que determina la jurisdicción administrativa.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.5 Volumen de casos (*case volume*)

Los análisis avanzados respecto de los volúmenes de casos anticipados y reserva, así como su clasificación, enfatizan los doctores Pring (p. 33), que son pasos críticos en la planeación y justificación política de las cortes y tribunales ambientales. Las mejores estimaciones son de al menos 100 casos por juez para poder justificar la autonomía de las cortes y tribunales ambientales. Si el volumen o cantidad de casos estimados son insuficientes pero si el acceso, importancia y otras consideraciones prevalecen, estos factores están a favor de la creación de cortes y tribunales ambientales.

Para comenzar se puede considerar el trabajo con un solo juez ambiental o tomador de decisiones que se encuentre destinado únicamente a resolver los asuntos ambientales y se le dé prioridad, incluso con el trabajo que deba realizar en otros casos. Por lo que expande así su jurisdicción fomentando así a la educación pública respecto del uso de las cortes y tribunales ambientales, previniendo los riesgos sobre los costos que se puedan generar.

La Corte de Planeación y Medio Ambiente de Queensland es un buen ejemplo de los volúmenes de casos que justifican la creación por separado de una corte o tribunal ambiental. Cuenta con una flexibilidad única para que el Jefe de Justicia de la Corte de Distrito de Queensland se encargue del manejo del número o volumen de casos designando a jueces extras a la corte ambiental y/o designando jueces de la corte de medio ambiente. Y esto sirve para conocer de otros asuntos inclusive cuando se encuentren desahogando audiencias fuera de la capital de Brisbane.

Tabla 19. VIABILIDAD DE VOLUMEN DE CASOS EN MÉXICO

VOLUMEN DE CASOS EN MÉXICO

Para la presente investigación, resulta importante destacar al artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, este ordenamiento jurídico señala una próxima apertura en la creación de Juzgados de distrito en materia ambiental.

Bajo esta premisa, la postura del Poder Judicial de la Federación a través del Consejo de la Judicatura Federal, externa en un comunicado por parte de José Guadalupe Tofaya integrante de este órgano y presidente de la Comisión de Carrera Judicial de la Judicatura Federal. El pleno del Consejo analizó la creación de nuevos órganos especializados, al *no existir aún un número considerable de demandas* en esa materia, se acordó dotar de jurisdicción y competencia a los Juzgados de Distrito en materia administrativa. El consejo “no sólo cumple en contar con una nueva estructura para que el ciudadano e instituciones tengan acceso a la administración de justicia cuando haya un daño ambiental”, sino que ha implementado un intenso programa de formación y capacitación de juzgadores en temas ambientales, (Terra, DW: Noticias, Deportes, Música y Salud, 2015).

Viabilidad en su implementación

Independientemente, de lo referido, dentro de la investigación, cabe destacar que no todas las denuncias se consignan ante los juzgados y tribunales federales y estatales en materia ambiental. Por lo que el volumen de éstas no podría comparar con las existentes en otras materias. Sin embargo, la construcción de un Juzgado de Distrito en materia ambiental ya es señalada por el ordenamiento legal y constituye un gran avance hacia la construcción de un Tribunal Ambiental.

FUENTE: Elaboración propia.

2.1.6 Restricción (*standing*)

Para los doctores Pring (p. 40), las leyes y reglamentos de las cortes y tribunales ambientales que proveen el mejor acceso a la justicia legitiman a “*cualquier persona*” que presente una queja sobre cualquier asunto ambiental, incluyendo particulares, ciudadanos y comunidades, grupos, empresas, ONG y futuras generaciones, véase tabla 20.

Las cortes y tribunales ambientales tienen competencia para desechar o sancionar cualquier queja frívola, vejatoria o alguna otra queja impropia, en lugar de utilizar restricciones permanentes como puerta de contingencia, véase tabla 20. El proyecto de reglamento de la Suprema Corte de Filipinas de 2009 y

el Acta Número 107 de 1998 sobre el Manejo Nacional sobre Medio Ambiente de Sudáfrica antes mencionadas, son buenos ejemplos de definiciones de claras disposiciones permanentes que regulan y legislan las cortes, respectivamente.

TABLA 20. VIABILIDAD DE RESTRICCIONES EN MÉXICO

RESTRICCIÓN EN MÉXICO

Existen mecanismos legales que utilizan las dependencias gubernamentales para considerar la autenticidad de una denuncia ambiental. Este dispositivo legal es denominado “*Acta circunstanciada*”. Esta se genera en base a conductas o hechos que por su propia naturaleza y por carecerse de elementos constitutivos, no puedan aún considerarse como delitos, así como aquellos otros que siendo delictivos, sean perseguibles por querrela, petición o declaratoria de perjuicio de la parte ofendida (Peralta Escobar, 2002).

En materia penal, se registra en un libro de gobierno y se debe anotar lo siguiente:

Número progresivo del acta, elementos generales que contendrá: personal que interviene, lugar, fecha y hora de inicio, narración de los hechos, firma de los que intervienen y demás datos que requiera.

Las conductas o hechos considerados para un acta circunstanciada:

1. La sustracción o pérdida de documentos, identificaciones u objetos.
2. Los de carácter patrimonial donde se presuma incumplimiento y genere responsabilidades de carácter civil, administrativo o laboral.
3. Las partes o informes de alguna autoridad que no conste denuncia o querrela.
4. Cuando se presenten con insuficientes pruebas pudiendo perfeccionarlo con posterioridad.

Para el seguimiento de las actas circunstanciadas se prosigue con la investigación de los hechos por parte de la autoridad ambiental, en caso de no proceder se da por desechada.

En materia civil, el enfoque es rigorista y solo es admitida la demanda cuando se reúnan todos los requisitos que señala la ley, como lo determinan los artículos 95 al 103 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Viabilidad en su implementación

Sobre este punto podemos aseverar que existen instrumentos jurídicos para evadir las denuncias que no procedan. Sin embargo, en materia ambiental debería de trasladarse el rigor que impera en materia civil. Los requisitos para la presentación de una demanda lo señala el artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal:

A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente:

- I. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro, o bien el documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio.
- II. Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en que el demandado funde sus excepciones.
- III. Además de lo señalado en la fracción II, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no les serán admitidos, salvo de que se trate de pruebas supervenientes, y
- IV. Copias simples o fotostáticas, siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos precedentes, para correr traslado a la contraria.⁸⁰

FUENTE: Elaboración propia

2.1.7 Costos (*costs*)

Señalan los doctores Pring (p. 54), ninguna de las cortes y tribunales ambientales en estudio ha adoptado comprensivas estrategias de reducción de gastos para la resolución de conflictos. Es recomendable la introducción de herramientas tendientes a mitigar los altos costos tanto como sea posible, a fin de permitir el acceso a la justicia a la ciudadanía y apoyar los derechos del ciudadano a ser escuchado, incluyendo los litigios de interés público, véase tabla 21.

Estos incluyen:

1. Reducción o exención en los procesos, transcripciones u otros honorarios de la corte.

⁸⁰ El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928, por parte del licenciado Plutarco Elías Calles, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Eficiente manejo técnico de la corte, así como en la dirección y audiencias.
3. El permitir que las partes se representen a sí mismas sin necesidad de abogado.
4. Correcta planeación de los gastos gubernamentales en pro del interés público.
5. Fiscales públicos especializados en medio ambiente.
6. Agencia de representación gubernamental.
7. Oficinas de Ombudsman (CNDH).
8. Un interventor de gastos.
9. Fiscal y perito en legislación.
10. Medios alternativos de solución de controversias.
11. Que los jueces cuenten con la autoridad no para ordenar que los gastos y costas del juicio corran a cargo de la parte perdedora, excepto en los casos de que hayan sido frívolos, abusivos o impropios.
12. Que la legislación otorgue a los jueces la autoridad de ordenar el pago de los gastos y costas a los demandantes de Litigación de Interés Público en sus respectivas jurisdicciones bajo el principio de “el que pierde paga”.
13. Que no se requiera seguridad para fijar los costos que por mandato judicial se ordenen en los casos impropios.
14. Tomando acción en contra de las demandas improcedentes en estrategias de litigios contra la participación pública.

TABLA 21. COSTAS EN MÉXICO

COSTAS EN MÉXICO
<p>En México contamos con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dentro del Título séptimo denominado “<i>De las costas y los aranceles</i>”, en su capítulo I, artículo 126, señala el concepto de <i>costas</i> respecto a la materia civil:</p> <p>Es la sanción impuesta en los términos de la ley a los litigantes que hayan actuado de mala fe, con falsedad o sin derecho, cuyo objeto es el pago de los gastos legales que el juicio implico a la contraparte.</p> <p>El Título séptimo de la ley orgánica de referencia el manejo de las costas y aranceles se manejan dentro de los artículos 132 al 148. Comprende la potestad del juez en la imposición de estos correctivos ya sea de manera facultativa o necesaria.</p> <p>Por otro lado, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ordenamiento que se utiliza dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y que dirime las controversias ambientales en materia administrativa señala en su artículo 6 algo importante referente a este tema en particular:</p>

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal *no habrá lugar a condenación en costas*. Cada parte será *responsable de sus propios gastos* y los que originen las diligencias que promuevan. Únicamente habrá lugar a *condena en costas* a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Sin embargo, como lo hemos comentado el manejo de la controversia ambiental es multifactorial y es representada por diferentes materias dependiendo de la conducta ilícita.

Viabilidad en su implementación

Para la implementación de todos los puntos que señala la propuesta de los doctores Pring, se tendría que modificar todas las leyes que tienen que ver con la materia penal, administrativa, civil, amparo y constitucional.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.8 Acceso a peritos científicos-técnicos (*access to scientific-technical expertise*)

Comentan los doctores Pring (pp. 60 y 61): *Garantizando a los peritos internos*, las cortes y tribunales ambientales tales como el Tribunal de Apelaciones en Manejo de Recursos y Planeación de Tasmania, la Corte sobre Propiedad y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur y la Corte de Apelaciones en materia de Medio Ambiente en Suecia son ejemplos de cortes y tribunales ambientales que cuentan con peritos internos independientes, neutrales, científicos y técnicos expertos en sus áreas de conocimiento, véase tabla 22.

1. Lo ideal es contar con un cuerpo colegiado de jueces debidamente capacitados junto con expertos científicos y técnicos que cuenten con la autoridad tal que puedan conocer de asuntos en donde el juez no esté debidamente capacitado en temas ambientales. Este modelo es el más claramente comprensible, pero puede resultar prohibitivamente caro para algunas cortes y tribunales ambientales.
2. El contar con un abogado (juez) experto en materia de asuntos ambientales, no es suficiente para resolver estos casos en las cortes y tribunales ambientales puesto que difícilmente una sola persona puede conocer de todos los temas que éstos abarcan.
3. Por ello, es necesario contar con un equipo de profesionales capacitados dentro de la comunidad desde el punto de vista académico y práctico o en su defecto de comisiones especializadas.
4. Es necesario el acceso a peritos en combinación con el equipo que conforma la agencia ambiental o cualquier otra de tipo gubernamental que cuente con

una autoridad conferida en las decisiones que se tomen es importante para asegurar el testimonio experto e imparcial.

Garantizando a los peritos externos, la Corte sobre Propiedad y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur y la Corte de Planeación y Medio Ambiente de Queensland son ejemplos de cortes y tribunales ambientales con reglas prácticas que permiten tener el control de los peritos de las partes. Las reglas a considerar incluyen:

1. Lograr que el trabajo pericial de los expertos sea su prioridad ante la corte, más allá de lo que le haya pagado alguna de las partes.
2. Asegurar a las partes que no puedan costear el gasto de un perito puedan confiar en el dictamen emitido por el perito de la otra parte, ya que se trata de un dictamen veraz y objetivo.
3. Permitiendo al juez que requiera al perito de alguna de las partes a una pre audiencia para reunirse y resolver todas las áreas de acuerdo y desacuerdo que puedan tener las partes y que el perito al final escriba un reporte de su conclusión para el juez y las partes.
4. Permitiendo al juez que dirija, organice y lleve el orden del testimonio del perito para maximizar la eficiencia y efectividad de la audiencia.
5. Permitiendo el archivo de los reportes o directivas del *amicus curiae* (amigo de la corte) dentro del expediente, el cual realicen los peritos independientes.

Tabla 22. ACCESO A PERITOS CIENTÍFICOS-TÉCNICOS EN MÉXICO

ACCESO A PERITOS CIENTÍFICOS-TÉCNICOS EN MÉXICO

Los peritos como órganos de prueba son auxiliares de la autoridad, son asesores técnicos cuya actividad requiere de conocimientos especiales apoyando con su opinión de acuerdo a su peritación la emisión de un dictamen técnico. El vocablo perito proviene del latín *peritus* y significa sabio, experimentado, hábil, quien posee conocimientos especializados teóricos-prácticos e interpreta hechos que constituyen el objeto de investigación a fin de facilitarle al juzgador la comprensión de lo que se dirime. (Peralta Escobar, 2002).

Dentro de nuestros ordenamientos jurídicos que señala el manejo de los peritos en materia ambiental administrativa la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en su artículo 13 señala:

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con un registro de peritos, que lo auxiliarán con el carácter de *peritos* terceros, como profesionales independientes, los cuales *deberán tener título*

*debidamente registrado en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que deba rendirse el peritaje o proporcionarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados y, si no lo estuvieren, deberán ser *personas versadas en la materia*.*

Por otro lado, el artículo 43 apartado I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, manifiesta las reglas que se rigen para la prueba pericial y señala:

En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a *las partes* para que dentro del plazo de diez días presenten a *sus peritos*, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

Viabilidad en su implementación

Es importante determinar que actualmente existen disposiciones para la regulación del manejo de peritos. Se tendría que establecer únicamente parámetros generales dentro de ordenamientos internos de los mismos tribunales a través de sus leyes orgánicas.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.9 Medios alternativos de solución de controversias (*alternative dispute resolution (adr)*)

Debido a que puede resultar en un impacto positivo en el acceso a la justicia, los Doctores Pring aseveran (p. 72) que los Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC o ADR por sus siglas en inglés) son particularmente utilizados en la mediación y se acude a éste, en promedio, el 50% de los casos. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los expertos en la materia, véase tabla 23, los MASC idealmente deberían estar estructurados de la forma siguiente:

1. Un área destinada de la corte para este procedimiento con servicio pagado.
2. Que incluya dirección y evaluación en la mediación.
3. Los mediadores deben estar debidamente capacitados (idealmente certificados), deben ser abogados con experiencia en leyes ambientales y aprobadas (o certificados) por las cortes y tribunales ambientales.
4. El equipo de mediadores de las cortes y tribunales ambientales deben estar comprendidos por jueces o tomadores de decisiones para que jueguen el rol de mediadores.
5. La mediación no debe ser una decisión o mandato de la corte o tribunal para alguna de las partes, es decir, no deben ordenarle qué hacer a alguna de

las partes, pero en todos los asuntos de los que conozcan las cortes y tribunales ambientales las partes deben ser apropiadamente asesoradas respecto de la mediación como un medio o camino para la solución de controversias.

6. Las reglas de protección deben estar formalizadas a fin de proveer un proceso confiable y transparente, desarrollado y utilizado para evaluar todos los casos.

7. Deben adoptarse dentro del proceso de mediación la necesidad de incorporar información y opinión científica y técnica al respecto.

8. Los acuerdos o convenios de mediación que se lleven a cabo, deben ser revisados y aprobados por la corte o tribunal ambiental a efecto de que se conviertan en órdenes o solución contundente.

9. Deben considerarse también otros medios alternativos para solucionar las controversias en caso de que la corte o tribunal ambiental no pueda proveer la mediación y que sea sin costo para los litigantes.

10. Parte del concepto de “*justicia para todos*” dentro de la corte debe proveer una variedad de medios alternativos para poder solucionar controversias y que estos se encuentren contenidos en un mismo lugar.

11. Entre los muchos y sobresalientes ejemplos de cortes y tribunales ambientales que cuentan con MASC, tenemos a: La Corte sobre Propiedad y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur con “*justicia para todos*”, La Corte de Planeación y Medio Ambiente de Queensland y el Ombudsman de Hungría.

Tabla 23. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN EN MÉXICO

MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MÉXICO

En México en el año 2008 se implementó en nuestra constitución la modalidad de la mediación siendo obligatorio su observancia en todas las leyes del país. El artículo 17 constitucional párrafo III señala:

Las leyes preverán *mecanismos alternativos de solución de controversias*. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

La mediación es un procedimiento jurídico que se propone a través de las partes que desean resolver de manera voluntaria, armónica y no adversarial a una controversia, dotados de buena fe con principios de equidad y honestidad, con la intervención de una persona denominada mediador.

El mediador les ayuda a tomar decisiones por medio de procedimientos metodológicos de manera pacífica y en beneficio de las partes involucradas, sin tomar ningún tipo de resoluciones y sobre todo coercitivas.

La mediación en materia civil el artículo 55 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala:

Si en constancia de autos el Juez advirtiere que el asunto es susceptible de solucionarse a través de la mediación, el juez exhortará a las partes a que acudan al procedimiento de mediación a que se refiere la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, e intenten, a través de dicho procedimiento, llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia. El juez podrá decretar la suspensión del juicio hasta por el término de dos meses con los efectos previstos por la propia *Ley de Justicia Alternativa*, a partir de que las partes le informen que han iniciado el *procedimiento de mediación* correspondiente.

Viabilidad en su implementación

A pesar que nuestra constitución está debidamente integrada a la mediación y se establece como una obligatoriedad para que se conforme en todas las leyes, muchos de nuestros ordenamientos sobre todo los de materia ambiental es candidata y con las nuevas modificaciones por ejemplo en materia penal está inmersa. Sin embargo, falta una mayor postura sobre este medio siendo una gran área de oportunidad establecerla dentro de toda la legislación ambiental, así también en las leyes que conforman los procedimientos administrativos ambientales, ya que se maneja de igual manera que las demás. Sin darle a ésta la importancia que el medio ambiente se merece.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.10 Competencia de jueces y tomadores de decisiones de las cortes y tribunales ambientales (*competence of ect judges and decision-makers*)

Los jueces y tomadores de decisiones más competentes dentro de las cortes y tribunales ambientales según los doctores Pring (p. 72, véase tabla 24) son aquellos que:

1. Designados a través de un proceso de selección neutral a través de exámenes de oposición (como en Brasil) o al menos ubicados en los más altas posiciones dentro de una lista o por un comité imparcial y sin interés alguno dentro de las cortes y tribunales ambientales (Ciudad de Nueva York), o listados dentro de una agencia oficial cuyas decisiones son revisadas por las cortes y tribunales ambientales (como la sala de Apelaciones de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos).
2. Cuenten con la más alta experiencia, capacitación, nivel académico y responsabilidad a fin de que funjan como representantes dignos de la

ciudadanía y el interés público, participando como comisionados o asesores (ejemplo Nueva Zelanda).

3. Que tengan la estabilidad en el empleo (titularidad, permanencia) (Ejemplos: Tailandia, Suecia, Finlandia y muchas otras).

4. Que se provea a las cortes y tribunales ambientales de un presupuesto autónomo a fin de aislarlo de la manipulación política tanto como sea posible (libre de las sanciones por sus decisiones impopulares) (Brasil).

5. A que se les pague un salario, en el caso de los jueces, equiparable a lo que ganan los jueces de la corte y en el caso de los tribunales a que se les pague de acuerdo a un nivel competitivo de acuerdo a otras profesiones similares (como en Bélgica y Canadá).

6. Que se requiera que continúe en el proceso de actualización en materia de medio ambiente a través del Instituto de Capacitación del Tribunal (Filipinas).

Tabla 24. VIABILIDAD DE LA COMPETENCIA DE JUECES EN MÉXICO

COMPETENCIA DE JUECES EN MÉXICO

Sobre este tema refiere José Guadalupe Tafoya, integrante del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) del Poder Judicial de la Federación, a través de un comunicado señala que los juzgadores del Poder Judicial de la Federación garantizarán con sus resoluciones los derechos de las personas a un medio ambiente sustentable, por *medio de un proceso de capacitación especializada para jueces, magistrados y personal jurisdiccional*. Al inaugurar el *Diplomado en Derecho Ambiental en la Escuela Judicial*, esto por causa de los litigios ambientales que son muy largos. Por ello, pidió a los integrantes del Poder Judicial Federal (PJF) propiciar la aplicación de *políticas públicas de desarrollo sustentable* a través de sentencias que protejan los derechos sociales a un medio ambiente en equilibrio, (Terra, DW: Noticias, Deportes, Música y Salud, 2015).

Viabilidad en su implementación

Para estar en posibilidad de implementar lo anterior, sería menester modificar y establecer parámetros más elevados a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 105 al 121, en donde se destacan los requisitos de *ingreso, ratificación y promoción* para ser juez, magistrado y ministro de la corte. Estos ordenamientos también señalan sus obligaciones en *concursos de oposición, exámenes de aptitud, cuestionarios, casos prácticos, grados académicos y especialización*.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.11 Manejo de casos (*case management*)

Los doctores Pring (p. 79), manejan al uso proactivo de las herramientas utilizadas en los casos que pueden mejorar considerablemente las operaciones y acceso a la justicia en las cortes y tribunales ambientales. De acuerdo a las entrevistas realizadas por parte de los Doctores Pring, a las partes y a diversos tomadores de decisiones, señalan que la herramienta más útil es el manejo del caso en sí, tomar la dirección de las audiencias, el monitoreo de los MASC y el uso de la Información Tecnológica. Sin embargo, cada una de las herramientas conlleva costos en tiempo y dinero para establecer, aprender, implementar, evaluar, y afinar, véase tabla 25.

Ninguna de las jurisdicciones en estudio han incorporado todas las herramientas para el manejo de casos a fin de mejorar y volver más eficiente el acceso a la justicia, en parte porque existen nuevas herramientas que constantemente se están desarrollando y no todas están al alcance de dichos sistemas judiciales.

Tabla 25. MANEJO DE CASOS EN MÉXICO

MANEJO DE CASOS EN MÉXICO
El Juez, magistrado o ministro cuenta con facultades discrecionales para la administración de justicia en México. Dentro de la argumentación señalada en el ladrillo denominado “ <i>niveles de decisión o instancia</i> ”, los artículos 94 al 107 constitucional determina las facultades y potestades con que cuentan a los jueces.
Viabilidad en su implementación
Es conveniente establecer la conjunción de trabajos estableciendo premisas únicas para su manejo a nivel federal y estatal. Los trabajos que se realicen en materia ambiental deben de contar con parámetros similares para que se realicen una conjunción armónica de esfuerzos.

FUENTE: Elaboración propia

2.1.12 Herramientas de aplicación y soluciones (*enforcement tools and remedies*)

Por último los doctores Pring (p. 79), manifiestan que entre más amplia sea la extensión de los poderes de aplicación concedidos a las cortes y tribunales ambientales, los tomadores de decisiones tendrán más flexibilidad en la elaboración creativa y soluciones efectivas. Es crucial proveerlos de suficientes opciones de aplicación para permitir a los jueces a que efectivamente resuelvan las controversias ambientales, de resultados monitoreados, o de sentencias en contra de violaciones

criminales. Lo más importante en los poderes de aplicación, de acuerdo con las entrevistas realizadas, es la capacidad para:

1. Emitir medidas provisionales o medidas cautelares en una etapa temprana del procedimiento.
2. Temas de medidas cautelares sin uso de la fianza en todas las etapas del procedimiento.
3. Negar o sustancialmente enmendar un desarrollo de propuesta.
4. Garantizar el cobro de multas y sanciones, dedicadas a la restauración y protección del medio ambiente.
5. Ordenar la remediación.
6. Diseñar sentencias alternativas y/o creativas para no dar cabida a la violación ambiental.

Las extensas herramientas de aplicación diseñadas en la legislación vigente, y más específicamente incorporadas a la práctica y reglas de procedimiento de las cortes y tribunales ambientales, son las que proveen las bases para llegar a una verdadera y efectiva corte y/o tribunal ambiental, véase tabla 26. El Amazonas en Brasil, en un excelente ejemplo, puesto que sus cortes y tribunales ambientales tienen poder de ejecución desde el ámbito civil, administrativo y criminal y la capacidad para resolver problemas haciendo uso de sentencias creativas.

Tabla 26. HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN EN MÉXICO

HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN Y SOLUCIONES EN MÉXICO
Como se ha comentado con anterioridad, en el punto anterior, es una facultad discrecional de nuestros jueces realizar acciones particulares dentro de los procedimientos que tienen a su cargo.
Viabilidad en su implementación
Aquí al igual que en el punto anterior, se debe de trabajar de manera conjunta entre las instancias federal y estatal.

FUENTE: Elaboración propia



Conclusiones generales

Existen grandes áreas de oportunidad para que el Estado trabaje sobre el diseño de políticas públicas, a fin de mejorar los trabajos que cada de sus instituciones emite. Un rubro en particular importante es el fomento a la cultura ambiental. Es un hecho que dentro del mundo globalizado en el que vivimos es esencial adquirir una educación adecuada. Por tanto, la educación se convierte en una divisa capitalizable en donde las expectativas de contar con un adecuado desarrollo se ven fortalecidas con la obtención de ese valor.

Mientras el individuo cuente con mayor educación, esto constituye una mejor calidad y expectativa de vida. Y representa una gran área de oportunidad del Estado, a efecto de proporcionarle al ciudadano medios eficaces para obtener una cultura ambiental. Por lo que parte de su obligación es la construcción de políticas públicas, esto, a fin de fomentar la conciencia de los ciudadanos para estimular su participación en la solución de problemas. Propiciar la cultura de la denuncia sirve para presionar a nuestras autoridades a que realicen el trabajo con mayor cuidado, prontitud y eficacia.

La población debe mantenerse alerta, estar bien informada de lo que sucede en su comunidad en materia de delitos ambientales y conocer los *conductos o los medios* a través de los cuales hacer llegar su *denuncia*. (Chagollan Amaral, 2006).

Dentro de los instrumentos jurídicos que contamos en el diseño de políticas públicas en materia de medio ambiente, tenemos a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su artículo 15 fracción XX, que a la letra dice:

Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios: “La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales (Diputados, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988)”.⁸¹

⁸¹ Dentro de la Ley General de Protección al Ambiente dentro del capítulo IV se encuentran los siguientes instrumentos de política pública: Planeación ambiental, Ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos económicos, regulación ambiental de los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, normas ambientales mexicanas en materia ambiental, autorregulación y auditorías ambientales, investigación y educación ecológicas e información

Dentro del mismo ordenamiento legal en el artículo 3 fracción XXXVIII se conceptualiza a la *educación ambiental* como:

Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el ámbito extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales a favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de garantizar la preservación de la vida.

Debemos encaminar nuestros esfuerzos en la construcción de un civismo ambiental. Que sea inherente en la formación de un ciudadano sobre el hecho de preservar su entorno como una máxima a obtener. Diversos tratadistas han retomado el tema con precisión.

La educación para la ciudadanía ambiental implica una *pedagogía social*, que tiene como propósito *desarrollar competencias* para vivir de un modo que implica la capacidad deliberada de saber elegir entre varias opciones, a partir de consideraciones éticas e intereses comunitarios, esto es, políticos. Ello sienta las bases para la construcción de una vida pública con base en formas sociales sustentadas en un *ejercicio crítico de la ciudadanía* (González Gaudiano, 2007).

Vivimos inmersos en diversos factores que provocan o no una conducta por parte del ciudadano. Las diversas fluctuaciones del valor económico de las cosas, el nivel salarial, la cultura de la zona, su calidad de vida y otros factores influyen directamente en la decisión de una persona. Entonces, ¿cómo se podría motivar al individuo a presentarse ante una autoridad ambiental a fin de ejercer su derecho y denunciar una conducta contraria a la normatividad ambiental? Es en este punto, donde el estado debe comprometerse y dar una mayor participación social a través de foros públicos, así como en el diseño de políticas públicas que provoquen esta postura general.

A través de esta investigación proponemos como política pública la creación de “*Cortes ambientales itinerantes*”, en donde se diseñen “*guiones*” y se representen de manera pública alguna problemática ambiental de la zona. Ubicando con precisión la dependencia que podemos acudir, esto, por parte de las Universidades Públicas en coadyuvancia con los Ayuntamientos y autoridades ambientales. Estas “*Cortes ambientales itinerantes*” formarían parte de programas de difusión que se presenten de manera obligatoria y gratuita a las escuelas de todos los niveles de educación (básico, medio y superior) de la zona. La intención de esta política tiende a provocar en el

y vigilancia (abrogado).

educando una formación integral de la cultura ambiental a efecto de sensibilizarlo para ejercer su derecho humano ambiental.

Esta postura de “*Corte itinerante*”, tiene su antecedente en Nueva Zelanda, a través de *Ressources Management Amendment Act*, y consiste en que los jueces se constituyen en el lugar donde se presenta el problema ambiental, a fin de emitir una norma individualizada según sea el caso (Frochisse, s.f.).

Líneas de investigación

Podemos precisar que además de la educación, se dejan abiertas varias líneas de investigación a fin de crear y fortalecer nuevas capacidades para la efectiva impartición de justicia ambiental efectiva y equitativa, es menester proseguir con el diseño de nuevos paradigmas de justicia ambiental en México, como la elaboración de políticas públicas sobre temas en:

1. Una política pública *que unifique de manera coordinada* los trabajos que se generen de los tres Poderes de la Unión a través de sus Secretarías, organismos, e instancias gubernamentales a fin de que no existan duplicidad de funciones y eficienten funciones.

2. Una política pública a fin de incentivar a la ciudadanía, Organismos No Gubernamentales a través de estímulos fiscales, económicos u otros, en razón de fomentar tanto la cultura ambiental como el debido comportamiento de éstos y empresas que generan contaminantes.

3. Una política pública en la construcción de un nuevo *paradigma en sustentabilidad* diferente a las enarboladas dentro de las teorías del desarrollo convencionales, ya que el tema ambiental debe de manejarse de diferente manera, así también monitorear su aplicación.

4. Una política pública considerando a la *Evaluación Ambiental Estratégica* en cada región, realizando trabajos micro que incidan en el bienestar de la población a través de la *literancia*, utilizando las tecnologías aplicadas a la educación entre otras.

5. Una política pública que fomente el aumento de *especialistas* en materia de justicia ambiental, generando las condiciones para la construcción de nuevas salas dentro de los Tribunales jurisdiccionales del país con la modalidad de *itinerante*, a fin de cubrir con las necesidades de la Nación. Y posteriormente un *Tribunal ambiental del Poder Judicial de la Federación*.

El modelo institucional especializado tiene cabida solo a finales del siglo XX y principios del XXI de nuestra era. La protección ambiental ha sido un tema que se le ha tratado con muy poca importancia dentro de nuestro andamiaje institucional y con gran dificultad se han ido modificando sus estructuras. Sin embargo, estos ajustes

han permeado en un trabajo “especializado” en la procuración y administración de justicia rompiendo con los paradigmas actuales. Sin embargo, a estos esfuerzos han sido insuficientes y provoca la dislocación de sus estructuras. Como pudimos apreciar, las leyes ambientales señalan a la sustentabilidad como una palabra obligada en la ley. No obstante, esto no es suficiente ya que aunque exista en nuestro ordenamiento jurídico, se convierte en una palabra muerta en la aplicación y seguimiento de la misma. En los últimos tiempos se hicieron innumerables reformas o adiciones a la ley, creando nuevas instituciones o programas dependiendo del área a tratar.

Que se encuentra contemplada en la ley a la sustentabilidad, no es suficiente para darle la pertinencia legal a su cumplimiento. En la parte esencialmente económica el Estado está obligado a darle a las empresas esas condiciones para que manejen sus “*procesos*” dentro de los parámetros o rangos de sustentabilidad del medio ambiente y nuestros recursos naturales. Por poner un ejemplo, la SEMARNAT promueve la certificación a las empresas ambientalmente responsables, y reúnen un sin número de requisitos a fin de obtener ese papel, pagan y realizan acciones para tal fin. Pero nuestra realidad nos aboca a otro panorama de injusticias ambientales mismas que han sido ya identificadas sobre esta materia.

Glosario de siglas y acrónimos

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
APA	Agencia Portuguesa del Ambiente
CED	Centro de Estudios para el Desarrollo
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y el uso de la Biodiversidad
CONAMA	Comisión Nacional de Medio Ambiente
DOF	Diario Oficial de la Federación
EAE	Evaluación ambiental estratégica
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FMCN	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable
LGPGIRP	Ley General para la Preservación y Gestión Integral de los Residuos Peligrosos
LGS	Ley General de Salud
LGVS	Ley General de Vida Silvestre
MASC	Medios alternativos de solución de controversias
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organismos No Gubernamentales
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto interno bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFEPA	Procuraduría federal de Protección al Ambiente

REN	Redes Energéticas Nacionales
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SEMARNAT	Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales
SLAPP	Strategic Lawsuits Against Public Participation
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Lista de referencias

- Alanis Ortega, G. (2012). La aplicación y el cumplimiento del Derecho ambiental en México. ¿Qué tanto hemos avanzado? En *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (pág. 162). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Apel, K. (1991). *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona, España: Paidós.
- Brañes, R., & Carmona, C. (1981). *Derecho ambiental mexicano. Aspectos jurídicos de los problemas ambientales en México*. México: Universo veintiuno.
- Brudtland, G. (2002). Sustainable Development: The challenges ahead. *European journal of development research of palgrave. Macmillan. Ltd.*, 32.
- Brudtland, G. H. (2002). Sustainable Development: The challenges ahead. *European Journal of Development Research of Palgrave. Macmillan Ltd.*, 32.
- Carmona Lara, M. (2012). Río + 20: Reflexiones en torno a la institucionalización y gestión de la Procuración de Justicia Ambiental en México. En *20 Años de procuración de justicia en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (pág. 36). Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Carmona, M. d. (2006). *Globalización y derechos humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cuevas, M. A. (2012). *Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*. Recuperado el 3 de enero de 2013, de [juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx): <http://www.juridicas.unam.mx>
- Del Vecchio, G. (1946). *Filosofía del derecho, Estudios de la Filosofía del Derecho*. México: Unión Tipográfica, Editorial Hispano Americana.
- Del Vecchio, G. (2003). “*Filosofía del Derecho*”, *Estudios de la Filosofía del Derecho*. México: Edit Hispano Americano.
- Dieterich, H. (2001). *Nueva guía para la investigación científica* (Décima reimpresión ed.). México: Planeta Mexicana, S.A. de C.V.
- Fix-Zamudio, H. (1993). *Reflexiones sobre el Derecho Constitucional Procesal Mexicano*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Franco Villa, J. (1990). *El ministerio Público Federal*. México: Porrúa.
- Geografía, I. N. (11 de noviembre de 2015). *Acerca del INEGI*. Obtenido de Quienes somos: <http://www.INEGI.org.mx/INEGI/acercade/default.aspx>

- Geografía, I. N. (2015). *Boletín de prensa 514/15*. Obtenido de Sistema de cuentas económicas y ecológicas 2014: http://www.INEGI.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_11_13.pdf
- Gómez, M. J. (17 de Noviembre de 2014). Las aportaciones de la justicia ambiental en la Unión Europea. (L. A. Peralta Escobar, Entrevistador)
- González Gaudiano, E. (2007). *Desarrollo sustentable: Educación ambiental trayectorias, rasgos y escenarios*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- González Gaudiano, E. J. (2007). *Educación Ambiental: Trayectorias, rasgos y escenarios*. (Primera. ed.). México: Instituto de Investigaciones Sociales; Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- González Márquez, J. J. (1997). *Nuevo derecho ambiental mexicano*. (s. d. Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Ed.) México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutiérrez de Cabidies e Hidalgo de Cabiedes, P. (1999). *La tutela jurisdiccional de los intereses supra individuales, colectivos y difusos*. España: Navarra, Arazandi.
- Gutiérrez Garza, E. e. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: construcción de un enfoque multidisciplinario*. México: Siglo XXI.
- Gutiérrez Garza, E., & González Gaudiano, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable, construcción de un enfoque multidisciplinario* (Primera ed.). México: Siglo XXI.
- Habermas, J. (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona, España: Paidós.
- Hernández Meza, M. d. (27 de febrero de 2014). La justicia ambiental en México. (L. A. Peralta Escobar, Entrevistador)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (9 de noviembre de 2015). *Cuentas económicas y ecológicas de México*. Obtenido de Productos: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825068752>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, I. (s.f.). *Sistema de cuentas nacionales*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de Antecedentes: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/SCN/C_Anuales/c_econecol/presentacion.aspx
- Kelsen, H. (2004). *Qué es la justicia*. México: Gernika, S.A.
- Kelsen, H. (2008). *La teoría pura del derecho*. México: Época.
- Margadant, G. F. (1992). *El derecho privado romano. Introducción a la cultura jurídica contemporánea*. México: Esfinge.
- Nadal, A. (2007). *Medio ambiente y desarrollo sustentable* (Vol. 14). México: Porrúa, Cámara de Diputados.

- Naturales, S. d. (23 de junio de 2006). *Biblioteca*. Obtenido de Documentos: <http://biblioteca.SEMARNAT.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO2282.pdf>
- Odum, E. (1989). *El vínculo entre las ciencias naturales y las sociales*. México: Continental.
- Partidario, M. d. (2012). *Guía de mejores prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica*. Lisboa, Portugal.
- Partidario, M. d. (18 de noviembre de 2014). *Evaluación Ambiental Estratégica*. (L. A. Peralta Escobar, Entrevistador)
- Peralta Escobar, L. A. (2002). La procuración de justicia en materia ecológica. *Tesis de grado de Maestría*. Distrito Federal, Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de estudios de posgrado.
- Petit, E. (1989). *Tratado elemental del derecho romano*. México: Porrúa.
- Políticos, I. d. (1970). *Aristóteles, Ética a Nicómaco*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Rabasa, E. (2007). *La Constitución y el medio ambiente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).
- Recasens, L. (2001). *Tratado general de filosofía del derecho*. México: Porrúa.
- Rodríguez Soria, J. R. (26 de Febrero de 2014). *La justicia ambiental en México*. (L. A. Peralta Escobar, Entrevistador)
- Sánchez Dorantes, K. (2012). Breve análisis de la gobernanza en materia de biodiversidad. En *20 años de procuración de justicia ambiental en México* (págs. 153-154). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Uruguay: Taurus, Alfaguara.
- Serrano Villafañe, E. (1977). *Concepciones iusnaturalistas actuales* (Segunda ed.). Madrid, España: Universidad Complutense.
- Terra. (6 de Octubre de 2015). *DW: Noticias, Deportes, Música y Salud*. Obtenido de Juzgados federales, capacidades para atender demandas ambientales : <http://noticias.terra.com/mundo/juzgadores-federales-capacitados-para-atender-demandas-ambientales,127f21fae9ce75cbfce190b168d2b755ijm2ac91.html>
- Terra. (19 de Agosto de 2015). *DW: Noticias, Deportes, Música y Salud*. Obtenido de Garantiza judicatura derecho humano a un medio ambiente sustentable: <http://noticias.terra.com/mundo/garantiza-judicatura-derecho-humano-a-un-medio-ambiente-sustentable,4279c29c8592f0d66752e33808252ff9mtqoRCRD.html>

- Valle, A. D. (2012). *Derechos Humanos y Garantías y Amparo*. México: Ediciones Jurídicas Alma, S.A. DE C.V.
- Ventura, S. (2005). *Derecho romano*. México: Porrúa.
- Wordpress. (28 de Septiembre de 2009). *Ciencias sociales tu blog*. Recuperado el 3 de enero de 2013, de Cienciassocialessatu Blog: <http://cienciassocialessatu.wordpress.com/2009/09/28/como-surgen-los-derechos-humanos/>

Dra. Laila Alicia Peralta Escobar

Investigadora en Derecho Ambiental y Sustentabilidad



Licenciada en Derecho en 1985, egresó como abogada en la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Realizó la Maestría en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (CONACYT-1993). En (1992-2000) ingresó a la Procuraduría General de la República como Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita en las siguientes áreas: Fiscalía especial de delitos patrimoniales y propiedad intelectual, Fiscalía especial de delitos ecológicos y de carreteros, Fiscalía especial para la atención a los delitos cometidos por servidores públicos y previstos en leyes especiales. (2004) Asesora jurídica de empresas COMAPA y (2005) Jefe Jurídico en las Direcciones de Ecología y Secretaría en Atención a la Mujer, del Ayuntamiento de Ciudad Madero. En el año 2013 la nombran Jefe de la División de Estudios de Posgrado e Investigación, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales campus Tampico, perteneciente a la Universidad Autónoma de Tamaulipas. El 8 de julio de 2016 presenta examen de grado de sus estudios de Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable, con certificación CONACYT, dentro del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, obteniendo Mención Honorífica *Magna Cum Laude*.

