

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

TRIBUNAL AMBIENTAL EN MÉXICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:
CARMEN JULIETA MIRANDA NIETO

ASESOR:
LIC. JORGE DOMÍNGUEZ CORTÉS





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi más profundo respeto, admiración y gratitud:

A mi Universidad por ser mi segundo hogar durante doce años;

A mi Facultad por las cátedras, la disciplina, la formación académica y las amistades que me brindó;

A mi honorable jurado por su colaboración;

A mi profesor Aquilino Vázquez García por alentar mi práctica profesional;

A mi profesor Fausto Ledesma Rocher por su disposición y apoyo incondicional;

A mi asesor Jorge Domínguez Cortés por su guía y dirección constantes en este proceso, por creer en mí, por su interés en mi tema y por su aporte intelectual.

A mis hermanas (la Zebra y la Katarina) por su infinito amor en un mundo de sentimientos y recursos finitos;

A mis padres por la vida, la confianza, la paciencia, el ánimo, el ejemplo del día a día y por todo lo que implica ser mis padres.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Locuciones y siglas.....	2
1. Origen y Antecedentes del Derecho Ambiental.....	3
1.1 Derecho Ambiental Internacional.....	7
1.1.1 De la Conferencia de Estocolmo, Suecia a la Declaración de Río, Brasil.....	9
1.1.2 Contexto internacional como antecedente del marco jurídico nacional.....	11
1.1.3 Reconocimiento del Derecho Ambiental como Derecho Humano.....	16
1.1.4 Organismos internacionales.....	21
1.2 Derecho Ambiental Mexicano.....	22
1.2.1 Ambiente, su evolución en las culturas ancestrales.....	27
1.2.2 Estado Mexicano y búsqueda de la armonía social.....	32
1.3 Justicia ambiental	34
1.3.1 ¿Qué es?.....	35
1.3.2 ¿Existe en México?.....	36
1.3.3 ¿A qué necesidades obedece?.....	37
2. Marco Normativo actual en la materia ambiental.....	40
2.1 Fundamentos constitucionales del Derecho Ambiental Mexicano....	43
2.2 Plan Nacional de Desarrollo. Eje en materia ambiental.....	57
2.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente....	61
2.4 Necesidad de Codificar las leyes ambientales.....	67
3. Marco Institucional del Derecho Ambiental en México.....	74
3.1 Autoridades administrativas.....	77
3.1.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Naturaleza Jurídica y Competencia en Materia Ambiental.....	79
3.1.1.1. Órganos Desconcentrados.....	82
3.1.1.1.1 Instituto Nacional de Ecología (INE).....	84
3.1.1.1.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).....	86
3.1.1.1.3 Comisión Nacional del Agua (CNA).....	89
3.1.1.1.4 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).....	91
3.1.2. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).....	94
3.1.3. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).....	95
3.2 Autoridades judiciales.....	97
3.2.1 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	100
3.2.1.1. Naturaleza jurídica y Competencia en materia ambiental.....	103

3.2.2	Tribunales Agrarios.....	104
3.2.2.1	Naturaleza jurídica y Competencia en materia ambiental.....	107
3.3	Creación de los tribunales y organización de entidades en la actualidad.....	116
3.4	Tipos de tribunales.....	119
3.4.1.	Tribunal de investigación.....	119
3.4.2.	Tribunal de resolución.....	121
4.	Medios de impugnación y acción civil pública en la materia ambiental.....	128
4.1	Recursos de Revisión en materia ambiental federal.....	137
4.1.1	Substanciación.....	139
4.1.2	Efectos de la Resolución.....	140
4.2	Juicio Contencioso Administrativo.....	143
4.2.1	Substanciación.....	146
4.2.2	Efectos de la Resolución.....	148
4.3	Amparo Indirecto o Bi-instancial en Materia Administrativa.....	151
4.3.1	Substanciación y Efectos de la Resolución.....	153
4.4	La Denuncia Popular en Materia Ambiental.....	157
4.4.1.	Substanciación.....	159
4.4.2.	Efectos de la Resolución.....	161
5.	Tribunal Ambiental en México.....	164
5.1.	Necesidad de crear un órgano especializado y particular “ad hoc” en materia ambiental para dirimir controversias exclusivamente ambientales.....	167
5.1.1.	Necesidad social-económica.....	170
5.1.2.	Necesidad política.....	178
5.1.3.	Necesidad jurídica.....	182
5.2.	Derecho Comparado.....	186
5.3.	Naturaleza jurídica, Estructura Orgánica y Competencia del Tribunal Ambiental.....	200
5.4.	Alcances y pretensiones de la creación de un Tribunal Ambiental.....	207
	Conclusiones generales.....	212
	Fuentes consultadas.....	213

*“... el juez no está sentado en su silla para complacer violando la ley,
sino para hacer justicia obedeciéndola...”*

PLATÓN.



INTRODUCCIÓN

La naturaleza, como un todo, es un recurso necesario. A pesar de la relevancia que ha adquirido la materia ambiental en los últimos años, la información que se encuentra hoy día, continúa siendo en mi opinión, deficiente. En el presente estudio, pretendo aportar una semilla que fructifique en evitar una mínima parte de esa inadmisibles deficiencia.

Debido a que en este caso, la materia ambiental refiere su enfoque a múltiples disciplinas, es importante saber de antemano que no se pretende tampoco analizar si esta debe sus bases al derecho penal, civil, administrativo o alguno otro; más bien, se intenta discutir la impartición de justicia en la materia ambiental, puramente en casos contenciosos-ambientales, pese a que el ambiente lo es “casi todo” y por ende incluye materias como las ya mencionadas; descubriremos por qué es necesario crear un tribunal “hecho a la medida”.

Dividiré mi trabajo en cinco partes:

- * Orígenes: ¿Qué es y cuándo nace?
- * Marco Normativo: ¿Cómo se regula?
- * Marco Institucional: ¿Quiénes se encargan?
- * Medios de impugnación: ¿Qué instrumentos tenemos?
- * Tribunal Ambiental en México: ¿Qué y por qué de mi propuesta?

Espero al final de esta investigación, lograr mi objetivo de convencerlos en cuanto a la implementación de un órgano judicial en materia puramente ambiental y que al mismo tiempo, estas líneas sean de utilidad para futuros alumnos de esta honorable Facultad de Derecho que tengan como yo, la inquietud sobre la materia ambiental, tomando en cuenta que es uno de tantos elementales principios.

Locuciones y siglas.

Ad hoc.- apropiado
ANP.- Área Natural Protegida
Argot.- lenguaje especial entre personas de un mismo oficio o actividad
CCA.- Comisión para la Cooperación Ambiental
Cf.- *Conferre*.- Confróntese
CNA.- Comisión Nacional del Agua
CNDH.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Cognitio.- facultad para conocer
CONABIO.- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR.- Comisión Nacional Forestal
CONANP.- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conditio per quam.- condición por la cual...
CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DOF.- Diario Oficial de la Federación.
EAB.- Environmental Appeals Board.- Junta Ambiental de Apelaciones
EPA.- Environmental Protection Agency.- Agencia de Protección Ambiental
Erga omnes.- de todos
Imperium.- facultad para ejecutar
IMTA.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INE.- Instituto Nacional de Ecología.
IUCN.- Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza
Iurisdictio.- facultad para decidir
ius tractati.-derecho de tratar.
LFCEPA.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LFPA.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGEEPA.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
litis.- materia del litigio
NOM.- Norma Oficial Mexicana
NSWLEC.- New South Wales Land and Environment Court.- Tribunal de Tierra y Ambiente de Nueva Gales del Sur.
OEA.-Organización de Estados Americanos.
ONG.- Organización no Gubernamental.
ONU.- Organización de las Naciones Unidas.
Per se.- por sí mismo
PND.- Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA.- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFECO.- Procuraduría Federal del Consumidor
PROFEPA.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAHOP.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SARH.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEGOB.- Secretaría de Gobernación
SEMARNAP.- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SEP.- Secretaría de Educación Pública
SEPESCA Secretaría de Pesca
SRA.- Secretaría de la Reforma Agraria
SSA.- Secretaría de Salubridad y Asistencia
Sui generis.- excepcional o extraño en su género
TFJFA.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
TLCAN.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UICN.- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNESCO.- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VEMAQA.- Juzgado Especializado del Medio Ambiente y de Cuestiones Agrarias
Vgr.- *Verbigracia*.- por ejemplo.
Zoon politikon.- animal social, cívico o ciudadano

1. Origen y Antecedentes del Derecho Ambiental

Es de entenderse que el derecho ambiental como lo conocemos surja como concepción moderna en la conciencia humana de conservación y es que ¿cómo podría el hombre no percibir que el “medio” en el que “vive”, comienza a desaparecer de forma tal que tiende a amenazarlo? Así que iremos por pasos, lo primero que debemos analizar es “lo ambiental”, ¿Qué es?; Eso depende de múltiples factores y de diversas disciplinas del conocimiento.

El derecho ambiental podría parecer un tema de moda, sin embargo hay registros jurídicos en materia de conservación de bosques ya desde mediados del siglo XIX, me refiero al Decreto del entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada que examina la zona boscosa del Desierto de los Leones¹, reconocida como importante fuente de agua, ya que sus manantiales abastecían de este vital recurso a los habitantes de la Ciudad de México. Esta zona fue la primera en ser reconocida como Reserva Nacional Forestal y posteriormente en 1917² como Parque Nacional. Otro Bosque Nacional en Hidalgo (El Chico)³ representó un ejemplo de los asuntos ambientales en tiempos de Porfirio Díaz, pues fue precisamente él quien decretó “El Chico” como un área de conservación por su riqueza natural, siendo área natural protegida (ANP)⁴ oficialmente establecida el 27 de noviembre de 1917.

Estos son sólo algunos ejemplos de disposiciones en la historia de México que si bien no fueron una medida propiamente ambiental, de acuerdo a la circunstancia

¹ 1876

² DOF 27 de noviembre de 1917. Y que cambia de nombre el de Parque Cultural y Recreativo mediante Decreto publicado en el DOF el 19 de diciembre de 1983.

³ Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre del Chico, el área con superficie de 2,739-02-63 hectáreas, localizadas en la Sierra de Pachuca, Hidalgo, y se expropia en favor de gobierno federal una superficie de 329-60-20 hectáreas, de propiedad particular. DOF 6 de julio de 1982.

⁴ 22 de junio de 1898. Actualmente carece de validez; fue reemplazado por el Decreto de José López Portillo de 1982.

actual, sino bajo principios de recreación y esparcimiento, como muchas otras lo fueron de salubridad pública, nos remite de inmediato al ambiente que a partir de la década de los 60 y principios de los años 70 del siglo pasado ha adquirido nuevos bríos.

Ambiente es según el doctor Nava Escudero “una idea (o concepto) que bien puede abarcar cualquier cosa y que en todo caso sugiere significados diferentes para áreas de conocimiento o saberes científicos diversos”⁵ ; se trata en este caso de la acepción del derecho. Para el jurista podría ser la protección ambiental y el control o prevención de la contaminación ambiental o bien “el valor jurídico a proteger por las normas de carácter ambiental”⁶.

Parece que el término “ecología” fue el que sentó las bases de lo que hoy conocemos como ambiente, resulta que por ahí de 1960 se convirtió en vocabulario popular, sin embargo surgió con mayor énfasis en la materia de la historia natural o más exactamente con la biología, siendo esta una ciencia transdisciplinaria. Ya en el siglo XVII se usó erróneamente como sinónimo de ambiente pero no corresponde a este trabajo el análisis de las teorías o argumentos científicos ni de Forbes, ni de Malthus sobre las interacciones de organismos bióticos y abióticos de un sistema.

El concepto jurídico actual incluye el vínculo entre ciencias sociales y ciencias naturales al definirlo como “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo

⁵ NAVA ESCUDERO, César. *Guía mínima para la enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México*. En “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”. Nueva serie. Año XXXVIII. Número 113. Mayo-agosto de 2005. p.818.

⁶ Jaquenod de Zsögön, Silvia. *Derecho Ambiental*. Dykinson S.L.. Madrid. 2002. p.21.

determinados”⁷. El ambiente debe ser considerado como un sistema, y el sistema como “un todo dividido en partes, donde las partes dan razón del todo”⁸ lo que destaca es la interacción que provoca nuevas propiedades globales. O en otras palabras “ese todo no resulta ser el resto del universo, toda vez que algo formará parte del ambiente en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trata.”⁹

Lo que busco, es que mediante la legislación y la impartición de justicia ambiental se adviertan determinadas condiciones ambientales que bajo un ámbito temporal, pueden producir efectos nocivos en la salud o bienestar de los humanos, o extrapolando las circunstancias, de los animales o vegetales que el hombre utiliza para su beneficio, o que tal el agua, bosques, aire, por mencionar sólo algunos. Y es bajo esta tesitura que me inclino por la importancia del derecho humano y fundamental a un ambiente adecuado, tomando como “adecuado” al menos las condiciones mencionadas en este mismo párrafo, un espectro ambiental global y no únicamente sanitario. La publicación del PNUMA “*Hacia un Sistema para la Formación en el Derecho Ambiental*” expone la definición del Derecho Ambiental como “el complejo identificable de elementos teóricos y prácticos de orden doctrinal, legal y jurisprudencial desarrollados en torno a la globalidad de los fenómenos de creación, aplicación e interpretación de la legislación ambiental”¹⁰.

Para el maestro Raúl Brañes, Derecho Ambiental puede definirse como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden

⁷ Fracción I del Artículo 3. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Publicada en el DOF de fecha 28 de enero de 1988.

⁸ Definición proporcionada por el maestro Eduardo Minauro. Impartió la materia de Introducción al Estudio del Derecho como profesor adjunto en la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁹ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2005. p.5.

¹⁰ *Hacia un Sistema para la Formación en el Derecho Ambiental*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 1995, p.15.

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 efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”¹¹ En pocas palabras podría decirse que Derecho Ambiental “es el conjunto de normas jurídicas que tienen como objetivo asegurar el cumplimiento del derecho que todo individuo tiene de disfrutar de un medio ambiente sano y natural.”¹²

En fin, podría transcribir decenas de definiciones de ambientalistas reconocidos, pero tampoco es el objetivo de la presente investigación el recopilarlas, así que me limitaré a decir que para mí y bajo el concepto que siempre me fue dado en la Facultad, el Derecho Ambiental es *el conjunto de normas, principios e instituciones que se encargan de tutelar jurídicamente las conductas humanas sobre el ambiente; y al ambiente lo conceptualizaré como el sistema de condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas, tomando en cuenta todos los elementos y relaciones dinámicas que permiten la existencia del equilibrio ecológico.*

Ahora, en cuanto al ámbito de las ciencias sociales, como nuestra área de estudio, sabemos que las conductas humanas reciben influencias externas y tienden a responder de acuerdo a su entorno. El Derecho Ambiental surge con la necesidad de dar una respuesta social a los problemas ambientales y más específicamente, en cuanto el hombre notó la existencia y amenaza que estos problemas ambientales traerían a la egocéntrica sociedad que hasta entonces tenían; y entonces sucedió, el único agente capaz de resolver esos conflictos y exigir al ser humano un comportamiento, era el Derecho, que dominaría o aunque suene

¹¹ BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 27

¹² DOMÍNGUEZ CORTÉS, Jorge. *La Protección Jurídica del Medio Ambiente en México y sus Dos Perspectivas en el Juicio de Amparo*. Tesis presentada para obtener el grado de Licenciado en Derecho. Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2006. p.32.

irónico, racionalizaría al hombre en cuanto a su potestad sobre la naturaleza mediante sus normas y su poder coactivo que al final del día nos ha llevado a la vida socialmente viable con la que ahora contamos. Lo que busca el derecho ambiental es inducir al hombre a asumir conductas interdisciplinarias que sin afectar sus necesidades, protejan la vida en la tierra y conjuntamente, se vea beneficiada la tierra que da vida.

1.1 Derecho Ambiental Internacional

El referente histórico de la materia ambiental, no tanto como referencia de tipo científico, sino normativo, comienza por allá de los años 60, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, Suecia¹³. Siendo más estrictos y tomando en cuenta la relevancia de esta organización nos remitiremos a los inicios de la ONU en 1945 (en otro momento amplió la referencia de la misma). Más tarde, se celebraría en Río de Janeiro, Brasil, la que para mí parece ser la más trascendente aceptación y reconocimiento del derecho humano al ambiente adecuado: la Cumbre de la Tierra o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.¹⁴

El Derecho Internacional Ambiental puede definirse según el doctor César Nava Escudero como “un conjunto de normas que regulan las relaciones internacionales (entre Estados y organizaciones internacionales) y que tienen como objeto de estudio la protección ambiental y el control o prevención de la contaminación ambiental”¹⁵.

¹³ Se llevó a cabo del 5 al 16 de junio de 1972.

¹⁴ Celebrada del 3 al 14 de junio de 1992.

¹⁵ NAVA ESCUDERO, César. *Guía mínima para la enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México*. En “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”. Nueva serie. Año XXXVIII. Número 113. Mayo-agosto de 2005. p.839.

Es plausible que a partir de reuniones internacionales hayan surgido instrumentos jurídicos que crearon en la mayoría de los Estados, un Derecho Ambiental nacional o interno cada vez más evolucionado, con normatividad que rara vez excluye la injerencia jurídica en la materia ambiental y actualmente se prepara un nuevo foro internacional para discutir los temas ambientales más relevantes de los últimos años. Mientras tanto, debemos conformarnos con la idea base de la materia ambiental a nivel internacional: el desarrollo sustentable.

Creo importante hacer la aclaración sobre los términos *sostenible* y *sustentable* que muchas veces ocupamos de forma indistinta y que sin embargo entrañan significados un tanto diferentes puesto que mientras la concepción de *sustentable* se refiere a “lo económico”, la definición de *sostenible* acuña un sentido “social”, de forma tal que a pesar que la ONU cuenta con una Comisión de Desarrollo Sostenible, las Cumbres Mundiales son de Desarrollo Sustentable. En fin, que para efectos de esta tesis me referiré a dichos términos simplemente como referencia, ya que sea sostenible o sustentable, no se trata sino de un mismo tema: el desarrollo.

Si damos un vistazo, notaremos que es urgente también a nivel internacional establecer organismos judiciales adecuados para el tratamiento y resolución de controversias pero que son difíciles de aceptar por la comunidad internacional, sobre todo porque aún teniéndolos, llevan a cabo un papel incipiente, me refiero por ejemplo a la Sala Especial Permanente para Temas Ambientales de la Corte Internacional de Justicia (1993).

Si vamos más allá, una vez dictada una resolución de carácter obligatorio, será difícil hacerla valer, como sucede con la justicia en general. A pesar de todo lo mencionado, no creo en lo más mínimo que se trate de un paisaje o panorama desalentador, precisamente por esto, mi entusiasta propuesta en el capítulo cinco.

Cabe destacar en el presente capítulo que la existencia de principios rectores del

derecho ambiental internacional han surgido con base en instrumentos llamados declaraciones, sin embargo, se acepta a nivel internacional que los estados han contribuido de diferentes maneras a resolver los asuntos ambientales, con base en las capacidades de cada cual para prevenir, reducir o controlar los problemas de esta índole.

1.1.1 De la Conferencia de Estocolmo, Suecia a la Declaración de Río, Brasil.

Según múltiples autores, la materia ambiental surgió primero a nivel internacional con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo, Suecia en 1972. En la declaración que dicha conferencia produjo, se establece un amplio y detallado catálogo de las acciones y medidas preventivas que deben adoptar los Estados para la preservación y mejoramiento del ambiente con el fin de involucrar a las sociedades para que adquieran conciencia de la necesidad a cubrir mediante disposiciones cabales y de corte ambiental, en beneficio de las generaciones presente y futuras.

En 1977 se llevó a cabo la Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental, en Tbilisi, Georgia, que a pesar de la poca publicidad y el no muy exitoso poder de convocatoria por parte del PNUMA y de la UNESCO, tiene la calidad de primera conferencia ambiental, luego de las recomendaciones planteadas en la Conferencia de Estocolmo. Su producto fue una Recomendación no tanto jurídica sino meramente educativa, ya que este y no otro más ambicioso era su objetivo. Entonces, lo rescatable de esta conferencia son los planteamientos pedagógicos sobre la educación ambiental en los Estados miembros.

En 1987 la Comisión Mundial Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo puntualizó el concepto de desarrollo sustentable, en el Informe *“Nuestro Futuro Común”*, mejor

conocido como "*Informe Brundtland*" que devendría en punto de partida para encender el foco rojo en materia ambiental. Según esta comisión, desarrollo sustentable es "el derecho al desarrollo que permita de manera equitativa satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

La siguiente conferencia es la de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 y cuyo producto jurídico, una Declaración, multilateral y carente de obligatoriedad que en adelante mencionaré como la *Declaración de Río*, a través de sus veintiséis principios reafirmó la *Declaración de Estocolmo* y enfatizó la protección de los pueblos y comunidades indígenas en las acciones de ordenación del medio. En ella se recomendó especialmente que fueran respetadas las tradiciones e identidad cultural de dichos asentamientos humanos.

Otros puntos interesantes que fueron discutidos en la Conferencia de Río fueron el cambio climático (acordando la celebración de la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático que tendría verificativo dos años después y que posteriormente, en 1997 se convertiría en el *Protocolo de Kioto*) y diversidad biológica (fue discutido el Convenio Sobre Diversidad Biológica que a pesar de haber entrado en vigor en 1986, se convertiría en *Protocolo de Cartagena* en el año 2000). La *Declaración de Río* estableció también la dualidad de paz y guerra en un ámbito social de coexistencia, es decir, se solicitó que en conflictos bélicos se respetara el derecho internacional humanitario y el balance del ambiente, hasta donde a los Estados en conflicto les fuera posible; y que la paz, el desarrollo y la protección del medio son inseparables en todo momento, así se trate de guerra o de paz. Esta declaración exhortó además a los Estados signatarios, a resolver sus controversias por una vía pacífica y conforme a la *Carta de las Naciones Unidas* (junio 26 de 1945).

La *Agenda 21* o *Programa Frontera 21*, acordado igualmente en Río de Janeiro,

es un documento de suma importancia puesto que, sin ser jurídicamente vinculante, traza las estrategias políticas ambientales que deben seguir los Estados miembros a nivel mundial en escalas integrales marcadas por el desarrollo de nuevos modelos de protección ambiental y prevención de contaminación a nivel internacional.

Finalmente, en este recuento, la Cumbre de la Tierra Río+5 llevada a cabo en Nueva York, Estados Unidos, en 1997 bajo los auspicios de la ONU concilió los objetivos y propuestas de la *Declaración de Río*, se analizó lo realizado por los Estados miembros y calificó las acciones tomadas para cumplir con el modelo mundial del '92 con mira en el desarrollo sustentable y la armonía del ambiente. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, al contrario, y por qué no decirlo, se vislumbraron más bien desalentadores.

Con la intención de dar seguimiento a las conferencias celebradas con antelación, en el año 2002 la ONU auspició la Cumbre de Johannesburgo que como tema principal trató el desarrollo sostenible y culminó con una Declaración que reafirmó la intención de trabajar en este sentido, aunque dice un proverbio que <<la intención no basta>>. Hoy en día, la problemática ambiental se ha tornado en atención individual a los temas pendientes por resolver, como el cambio climático o los nuevos conflictos ambientales que enfrenta la sociedad, por ejemplo la disposición de residuos sólidos y modificación de organismos genéticos, recursos energéticos y la protección de especies en peligro de extinción.

1.1.2 Contexto internacional como antecedente del marco jurídico nacional.

El Derecho Ambiental a nivel internacional ha propiciado un mayor desarrollo en el derecho interno de países miembros de organizaciones internacionales, tal es el caso de México que se ha visto fortalecido en materias como la que aquí nos

ocupa. Lo que debemos resaltar es la importancia de la cooperación y voluntad de las partes en un marco de derecho internacional ambiental.

El derecho interno, se lleva a cabo en los estados miembros de la ONU, conforme a los principios fundamentales y crean normas específicas mientras los textos constitucionales como la legislación en materia ambiental propiamente, o de asentamientos humanos, de salubridad y otras tantas consideradas secundarias pero no por ello de menor importancia como la ley de aguas, sólo por mencionar un ejemplo. La materia ambiental ingresó a México por medio de tratados y de acuerdos interinstitucionales, que engloban a los tratados, convenios, protocolos, acuerdos y declaraciones entre otros, como veremos más adelante.

La regla general llama a que todo derecho interno contenga una esfera mínima de derechos y libertades fundamentales e inherentes al ser humano y a que esa esfera sea garantizada constitucionalmente primero y en normas ordinarias después a fin de quedar “completa” la tarea estatal en beneficio de los gobernados. De esta manera, todas las constituciones en toda la esfera terrestre, ya se trate de constituciones promulgadas, ya de constituciones reformadas luego de la *Declaración de Estocolmo* en 1972, consagran el derecho humano al ambiente.

Son significativas las diferencias entre los tratados y los acuerdos interinstitucionales, ya que a pesar de ambos ser producto del derecho internacional público y por ende, una vez que han sido firmados por México (en nuestro caso) surgen obligaciones de cumplimiento, observancia y cuidado; las partes que intervienen en la celebración de cada uno son distintas. En los primeros quien signa es el estado mexicano en virtud del *ius tractati* como sujeto de derecho internacional público. En el segundo caso, se celebran por dependencias u organismos descentralizados de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en virtud de su competencia para pactar en nombre del estado, como institución y no como sujeto de derecho internacional público.

Es evidente que los tratados tienen, en nuestro derecho interno, fundamento constitucional, que según el artículo 133 son "ley suprema de toda la unión" (claro está junto con la Constitución y las leyes federales), no podemos decir lo mismo de los acuerdos interinstitucionales ya que son más bien creados por el poder legislativo con base en la Ley de Celebración de Tratados de 1992. En cuanto a la celebración de tratados, que deben ser aprobados por el senado, mientras los acuerdos no corren por el mismo hilo procedimental.

De cualquiera forma, es evidente también que los acuerdos interinstitucionales no son ley suprema de la unión pero pese al principio certero de que deben seguir la suerte de lo principal; me refiero a que tratándose de una ley federal inferior a la constitución por tratados internacionales, en ningún caso pueden, ni estos, ni aquellos contravenir a la Carta Magna, ni ir más allá de ella. Para justificar mi dicho, considero necesario citar algunas tesis jurisprudenciales que indican el lugar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le otorga a los tratados internacionales con respecto o en referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Helas aquí:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ¹⁶Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo

¹⁶ Novena Época. SCJN. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X. Noviembre de 1999. Pág. 46. Tesis P. LXXVII/99.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

La nota anterior hace alusión a una tesis de la octava época, a continuación la referencia directa para evitar confusiones:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA¹⁷. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

También al respecto armonizan las siguientes menciones:

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL.¹⁸ La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO

¹⁷ Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 60, Diciembre de 1992, Tesis P. C/92, Página 27.

¹⁸ Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 195.

CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA¹⁹ . El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

En ambos supuestos, es la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada de determinar la procedencia de su suscripción y de su registro una vez que han sido suscritos, por medio de un dictamen para los acuerdos interinstitucionales y de una opinión si se refiere a tratados.

Otro punto atractivo es que los acuerdos interinstitucionales entran en vigor a nivel nacional desde el momento en que se signan, mientras que los tratados deben ser primero publicados en el Diario Oficial de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley de Celebración de Tratados. Como antes mencionamos, una vez firmados los tratados, formaran parte del marco jurídico nacional y serán desde su entrada en vigor, de observancia obligatoria para el estado mexicano.

En cuanto a acuerdos interinstitucionales ambientales, son celebrados por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales siguiendo lo establecido en la Ley de Celebración de Tratados, pero no nos adentraremos del todo a este ordenamiento. Nuestro foco de atención es la importancia de estos instrumentos internacionales que al final del día logran muchas veces, más que palabras, cooperación financiera, técnica y científica.

¹⁹ Séptima Época. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 196.

1.1.3 Reconocimiento del Derecho Ambiental como Derecho Humano

El reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano a nivel internacional y aunque sea de forma indirecta, aparece en 1948, específicamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar [...]”²⁰ y como ya he mencionado, se refiere antes que al ambiente, a la salud; pero si este no es propicio, no hay salud.

Luego de atizar el foco ámbar, fue suscrita en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica y de ahí que se le conozca como Pacto de San José, que también quiso formular en las aportaciones ambientales del siglo. Como producto de esta convención en 1988 se creó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en San Salvador y por ello es llamado Protocolo de San Salvador, en este instrumento se lee “Toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y contar con servicios públicos básicos [...] los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”²¹

Más tarde, en el año de 1996 fue reconocido en el mismo ordenamiento el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, así como un mejoramiento de las condiciones de existencia. Igualmente invita a que los Estados reconozcan el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel

²⁰ *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. París, Francia. Diciembre 10 de 1948.

²¹ *Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*. Firmado en el decimotercero período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. San Salvador, El Salvador. Noviembre 17 de 1988. Artículo 11.

posible de salud física y mental, así como la aplicación de las medidas necesarias para mejorar la higiene, el trabajo y el ambiente; insistiendo para que se asegure la efectividad de dicho precepto.²²

Además, no olvidemos la Declaración de Derechos de Virginia en 1776 y la Constitución de los Estados Unidos en 1787, que también exploraron los perímetros de los derechos humanos.

Por lo pronto, no iremos más allá de señalar que fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la primera que en el año de 1789 y bajo los auspicios de la revolución francesa, reconoció y estableció como condición de todo Estado, el respeto y otorgamiento de derechos mínimos o fundamentales a todo ser de la especie humana, además ningún Estado debe violar ni impedir su ejercicio.

A partir de 1999, fueron anexados distintos preceptos sobre el ambiente y la ecología ya como derechos humanos, aunque los primeros artículos en constituciones de corte social se presentaron en el año 1917 denominándolos garantías individuales, pero con el paso del tiempo se han transformado y enriquecido bajo el principio platónico de que “todo está en constante cambio” y que “nada es”. La necesidad de contar constitucionalmente con el derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano se tiene precisamente por la calidad de ser un individuo inmerso en una sociedad en la que cada persona desempeña un rol distinto en pro del beneficio colectivo.

El punto importante a todo esto es destacar la dignidad humana que el Estado reconoce como condición de su propia existencia, es decir, en todo Estado, se dignifica a las personas, de forma tal que se respete a todos los individuos con el fin de preservar siempre el valor supremo que guarda el ser humano, en otras

²² Ibídem. Artículo 12.

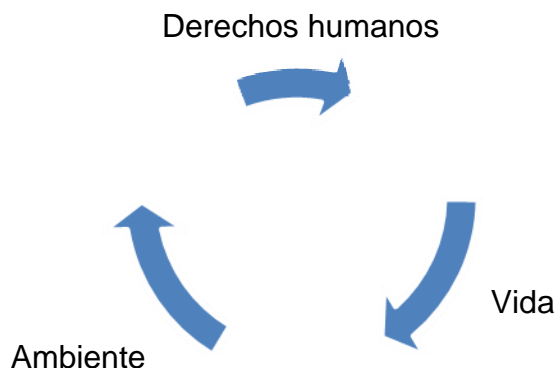
palabras, preservar la vida, y si no hay ambiente, tampoco habrá vida. Además ninguno de los derechos humanos son excluyentes, al contrario, debido a que se es humano y que estos derechos influyen en nuestra persona y nuestras actividades, al igual que lo hace el ambiente, se tiene vida, libertad, igualdad y seguridad jurídica, por ejemplo. Y todo esto como reclamo social de comportamientos humanos que no deben entorpecer los derechos de todos como sociedad. En tal circunstancia, la sociedad concebida como un sistema que funciona en conjunto bajo el mecanismo del derecho, otorga seguridad a los gobernados y propicia el fortalecimiento de los elementos primordiales de dicho sistema, hallamos al hombre.

A pesar de que en 1948 se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la concepción del ambiente ya como un derecho humano, es relativamente reciente, ya que fue a finales de los años 70 que se debatió el interés del fenómeno ambientalista. Las primeras aportaciones a la materia ambiental como derecho humano surgieron respecto al derecho que estos seres (como especie), tenían a gozar de salud pública, y la mejor forma de adquirirla era mediante un entorno adecuado y propicio para que esto fructificara de la mano de la convivencia. Actualmente las acciones se enfocan en la preservación del ambiente como un tema de interés público.

Ya se ha dicho que el derecho al ambiente fue proclamado por primera vez y como tal, en Estocolmo cuando en 1972 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Sin ser aún vinculante, en la declaración de veintiséis principios que dicha conferencia produjo, se plasmó: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y

futuras.”²³ Esta declaración consideró también que la protección y el mejoramiento del ambiente es fundamental para el destino de los pueblos y el desarrollo del mundo.

Es un hecho que los principios fundamentales y derechos humanos deben concebirse con relación al hombre, es decir, debe protegerse en tanto sea el medio vital de los seres humanos, aunque algunos juristas consideran que debe conservarse *per se* (por su valor intrínseco), independientemente del ser humano. Después de todo, el derecho humano de vida está inseparablemente ligado con un ambiente “sano” como condición para que esta vida exista; es decir, si no hay ambiente, no habrá vida, ni hay derechos y por consecuencia, tampoco derechos humanos.



Resulta obvio señalar entonces que de la vida y de la necesidad del hombre de garantizarla y protegerla, surge la idea de que la vida para todo *homo* es un derecho.

En la justicia ambiental se debe garantizar una interacción hombre- sociedad-naturaleza que asegure satisfacer las necesidades más importantes y el equilibrio

²³ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano “Declaración de Estocolmo”. Proclamada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, Suecia. Junio 16 de 1972. Principio 1.

o balance entre los elementos de esta ecuación, con el fin de engendrar mejores condiciones de vida (calidad, dignidad, libertad, igualdad).

Al parecer se trata de un concepto erróneo sobre el derecho humano al medio ambiente, más bien tenemos primero el deber de conservación del ambiente para dejar de ser el máximo depredador de la naturaleza y tener luego el derecho de disfrutar de ese ambiente conservado. Todo ello, con la finalidad de emplear en forma racional los bienes ambientales en pro del desarrollo social.

Ya con fallas, ya con inconsistencias, ya con errores de conceptos como el de “medio ambiente” y “adecuado”, se forjó paso a paso un necesario y muy esperado derecho humano del ambiente.

1.1.4 Organismos internacionales

En esta clasificación encontramos entre otros a la Asamblea General de las Naciones Unidas, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como a instancias como el Consejo Económico y Social de la ONU, la Organización Mundial de la Salud, Organización Meteorológica Mundial, Organización Marítima Internacional, Organización Internacional del Trabajo y Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Comunidad Económica Europea, sería opulento de mi parte abarcar a cada una de estas organizaciones u organismos internacionales en su camino a la justicia ambiental internacional, sin embargo no puedo dejar de mencionar que dichas organizaciones han participado para acordar o suscribir numerosas declaraciones, resoluciones y directrices en materia ambiental; la mayoría de los Estados incorporados a la ONU, han ratificado los instrumentos internacionales antes citados debido a la gran labor de estos importantísimos organismos internacionales.

No podemos negar que la movilización internacional que se ha llevado a cabo, consecuencia de las múltiples reuniones de organismos como los antes mencionados y como resultado de la celebración de congresos, encuentros y convenciones internacionales, se han pronunciado por la creación de normas estatales de los países miembros con base en preceptos internacionales, todo esto porque las sociedades modernas o actuales solicitan una evolución de leyes y porque la realidad social así lo sugiere, proteger la naturaleza se convirtió en tema prioritario. La ONU surgió en el año de 1945 e instituyó incluso unos años más tarde un Tribunal Internacional que Resuelve Conflictos internacionales sometidos a su arbitrio.

Otra organización internacional importante es la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), fue fundada en Francia en 1948 pero a la fecha tiene su sede en Gland, Suiza. Su objetivo primordial es la conservación de la naturaleza aunque inició como una unión para la protección y no para la conservación del ambiente. La tarea o encomienda de la organización es fungir como foro de encuentro a nivel mundial y coadyuvar para la íntegra conservación de la diversidad natural, de tal forma que se asegure el uso sostenible de los bienes ambientales sin que convierta su misión en entelequia.

Es de tal magnitud el problema ambiental que enfrenta la humanidad en la actualidad que los organismos internacionales, fundamentalmente la ONU, han sacado las antenas para ocuparse de esta materia y participan de forma conjunta con organizaciones no gubernamentales (ONGs) e institutos de investigación científica y técnica para proponer y abordar soluciones al deterioro ya causado a la casa común de la humanidad.

1.2 Derecho Ambiental Mexicano

En el mundo, paulatinamente surgieron ordenamientos jurídicos referidos a la

naturaleza y el uso de expresiones como “ecocidio”, “áreas naturales protegidas”, “biodiversidad”, “peligro de extinción”, “imecas”, “contingencia ambiental”, “calentamiento global”, “impacto ambiental”; desconocidas hasta entonces. Estos neologismos se utilizaron de forma cada vez más frecuente y los habitantes del planeta tierra se familiarizaron con la realidad de su vocabulario “técnico”.

El derecho mexicano no se mantuvo ajeno ni al margen de estos nuevos conceptos y se pronunció a favor de la naturaleza. Para salvaguardarla jurídicamente, se expidieron reglamentos, acuerdos y leyes referidos a los buenos tratos que se debían adoptar hacia los elementos naturales, de forma tal, que los primeros ordenamientos ambientales se referían más a la preservación de la salud pública, es decir, la prioridad de las legislaciones tenía por definición un carácter o contexto humano. Luego la mira se puso en leyes de corte o índole industrial; en ellas fueron incluidas medidas y sanciones de carácter ambiental que de no ser acatadas se perseguirían como delitos.

Sólo a manera de referencia señalaré que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforme a su estatuto jurídico, es la encargada de conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades federales y/o servidores públicos también federales, exceptuando al Poder Judicial de la Federación, es decir, las acciones u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (por ejemplo presuntas violaciones por parte de la Procuraduría Agraria, la PROFECO y la PROFEPA). Sin embargo sus funciones en materia ambiental quedarán reservadas para el capítulo III de la presente investigación.

Es verdad que en el mundo entero se ha reconocido la existencia de los derechos humanos, pero no sería posible hacerlos efectivos en el derecho interno de cada país, sin la presencia de un documento solemne de contenido jurídico- político y que es resultado de la soberanía del pueblo. En México, este documento solemne es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la encargada, entre

otras cosas, de proteger los derechos humanos y los fundamentales de todo ser humano que se adhieren al mundo jurídico en este país. En este sentido, nuestra Carta Magna además establece las atribuciones de los órganos de poder y las formas en que entre ellos funcionarán para responder a los gobernados con la seguridad jurídica y otras prerrogativas indispensables a la que somos acreedores y que de cierto modo dignifican la existencia humana.

Al principio, nuestra Carta Magna, no mencionaba la palabra “ecología” tampoco “ambiente” y por ende, no eran considerados temas constitucionales que fueran de índole federal; sin embargo, conforme a los principios constitucionales adecuados (artículo 124), todo lo que no se confiere expresamente a la federación, se entiende reservado a los estados. En aquel entonces, los estados tomaron cartas en el asunto y adoptaron medidas ambientales internas de forma cuidadosa, puesto que era prioridad la industrialización, sobre cualquier tema ambientalista, ya que los inversionistas y capitales sobre todo extranjeros eran atraídos para establecer en México sus fábricas y establecimientos competitivos que se reflejarían en fuentes de trabajo e ingresos seguros para los mexicanos que vaticinaron a la industria un futuro prometedor.

Con el tiempo las ciudades industriales se vieron acompañadas de la urbanización y en el gobierno del presidente Echeverría se reguló el problema de asentamientos humanos, debido a la existencia de nuevos invasores de predios y problemas de conurbación cerca de zonas industriales que representaban problemas reales para aquellos gobiernos. En el año de 1987, el artículo 27 constitucional fue reformado para que las acciones relativas a los asentamientos humanos tuvieran el objetivo de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Fue también producto de la industria, la contaminación de ríos por desechos tóxicos que las grandes fabricas arrojaban al drenaje, como cadena de sucesos desafortunados, se contaminó a la fauna de esos ecosistemas y no paró ahí el desastre, sino que el agua de esos riachuelos, se utilizó para regar cultivos que

contaminaron las tierras y enfermaron a los habitantes de poblados cercanos primero y después a los del país en general. Eso ocurrió por vía acuosa pero no fue tan distinta la suerte que corrió la atmósfera cuando las industrias produjeron la “nata de polución”²⁴, misma que permitieron escapar, contaminando las vías respiratorias de todos los que necesitados de O₂, tenían a bien inhalar su porción de aire de dudosa calidad.

Antes de 1970, no existían leyes ni federales ni locales que manejaran de forma directa al ambiente, sin embargo se consideraba que el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, así como el 73 en sus fracciones X y XVI sugerían la expedición de leyes específicas. La primera ley ambiental, ya como tal y luego de la exigencia de las situaciones y de la insistencia de maestros como Lucio Cabrera Acevedo, se publicó en el DOF el 23 de marzo de 1971 bajo el nombre de Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Más tarde se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos considerados ya como un tema en boga que debía ser atendido de inmediato por los legisladores puesto que tarde o temprano sería considerado materia ambiental.

Luego de observar cómo respondía la población a las primeras leyes ambientales y habiendo participado en convenciones a nivel internacional organizadas precisamente para resolver los problemas ambientales, en 1988 se publicó la Ley Federal de Protección al Ambiente como antecedente inmediato de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Con todas estas leyes, el país se mantuvo al nivel mínimo que el derecho internacional exigía. De forma vacua el estado se ocupó de la regulación de la materia ambiental, pero como ya he comentado, dicha regulación se consideró porque surgieron de forma conjunta problemas de salud, por lo que fue más importante regular los problemas ecológicos por la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Con el

²⁴ El término “*pollution*” es de origen inglés y significa o se refiere a la “contaminación preeminente del aire”, la cual se antoja interesante para mi globalizado tema de tesis.

tiempo la relación de dependencia se fue fortaleciendo mediante instituciones especializadas (aunque fuera de forma administrativa); más tarde a través de la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se designó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para ocuparse de los asuntos ambientales.

Siguiendo con esta línea se fue depurando la denominación de las secretarías de estado, en este sentido, se sustituyó en 1982 a la SAHOP por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Seis años después y hasta 1994, fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la que contó con atribuciones de temas ambientales y que mejor que con la asistencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) creada en 1992. Fue propuesta del presidente Zedillo reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), pero en el siguiente sexenio se consideró que las atribuciones de pesca fueran conferidas a la Secretaría de Agricultura y que entonces quedara únicamente como Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Con la atención internacional centrada en los problemas ambientales del globo terráqueo, México no pudo continuar apático a la tendencia internacional y se ocupó de la anquilosada cuestión ecológica; el movimiento ambientalista se fortaleció a pasos agigantados con la inmersión al grupo de profesionistas, científicos, técnicos, ONGs y en general personas conscientes de las afectaciones contaminantes. Con base en las presiones ejercidas, fue modificado nuestro máximo elemento normativo. El artículo 73 constitucional, fracción XVI, base cuarta precisó que el Congreso de la Unión debía revisar las medidas del Consejo de Salubridad General con el fin de prevenir y combatir la contaminación ambiental. Este fue el primer paso para la creación de la primera ley propiamente ambiental en el año de 1971. Luego de su expedición, las reformas a la constitución fueron muchas y muy variadas, por ejemplo la que confería facultad a

la federación para ordenar los asentamientos humanos y 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, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”²⁵

Otra reforma importante el mismo año, fue la que facultó al congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos.²⁶ La evolución constitucional fue tal que finalmente en 1999, se reformó de forma plausible el artículo 4 constitucional consagrando que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”²⁷ como derecho fundamental.

1.2.1 Ambiente, su evolución en las culturas ancestrales

No es nuevo decir que en las culturas ancestrales ya se tenía idea de la importancia del ambiente, de la necesidad de coexistencia y de la relación de dependencia que existe entre seres humanos y naturaleza, de hecho se puede asegurar que desde los inicios de las sociedades, existieron normas jurídicas, que, sin ser denominadas como tales, fungían ya en la regulación de conductas humanas en pro de la naturaleza. Con el desarrollo humano, manaron también algunos problemas de dominio que degradaron la relación de dependencia existente entre organismos del entorno del hombre, en otras palabras como lo menciona el maestro Quintana Valtierra, existía una actitud amnésica del hombre

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso Constituyente. Querétaro, México. Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. Párrafo tercero del Artículo 27, reformado el 6 de febrero de 1976.

²⁶ *Ibidem*. Artículo 73-XXIX.C.

²⁷ *Decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 28 de junio de 1999.

respecto de la existencia del cordón umbilical que une a la humanidad con el medio ambiente.²⁸

En algún momento de la historia, se pensó que “la naturaleza determinaba el tipo de economía en una sociedad y que los factores naturales moldeaban el carácter de los individuos y su actitud ante la vida”²⁹. Con respecto a la importancia que la naturaleza representó para las culturas ancestrales, podemos comenzar con la influencia que la naturaleza ejerce en la economía y en la vida del hombre desde tiempos añejos tras un camino lleno de peripecias, es un tanto lógico que se estrecharan vínculos entre el hombre y la naturaleza.

Es de comprenderse que los antiguos pobladores (me refiero ahora a etapas prehistóricas) no comprendían del todo los fenómenos del universo y los medios de producción y los utensilios humanos eran realmente precarios si los comparamos siquiera con los más rudimentarios de los campesinos hoy en día; esta vez sólo diré que eran primitivos. Temieron por mucho tiempo a todo lo natural que les era desconocido e imposible de dominar; tan sólo en Europa occidental se aventuraron cientos de años después de conocer el mar, a cruzar el Atlántico. Aquí no era distinto, los antiguos pobladores incluso otorgaban poderes medicinales a los elementos naturales como el agua.

En México, siempre se mostró gran respeto por la “madre natura” en épocas prehispánicas, los grupos humanos vivieron en lugares propicios para su organización social y sus medios de producción, primero como cazadores errantes, luego como agricultores primitivos de frutos y semillas silvestres, pescadores, cazadores si era posible, luego vino la sedentarización, el comercio y específicamente, las culturas olmeca, tolteca, mixteco-zapoteca, maya y azteca

²⁸ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano, lineamientos generales*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2005. p.15.

²⁹ BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos Naturales de México. Teoría, Conocimiento y Uso*. 7ª ed. Ed. Nuestro Tiempo. México 1977. p.23.

que habitaron por un largo período de tiempo la región de Veracruz, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Campeche, Teotihuacán y Cuenca de México se dedicaron a cubrir las necesidades primarias y primordiales, en otras palabras, los medios de subsistencia que el grupo social requería y explotaron los pocos recursos que la naturaleza les mostraba o daba a conocer. Los aztecas adoraban a los dioses Tlaloc, Chalchiutlicue y a Coatlicue, pues se tenía como factores de suma importancia al agua y a la tierra, también adoraban al dios sol Tonatiuh, el del viento Ehécatl y el de la flora y semillas Xipe Totec. Para la cultura maya había dioses como Chaac (del agua) y Ak Kin (del sol). La cultura inca rendía culto a Inti (dios del sol) y Pacha Mama (diosa de la tierra), a Mama Cocha (diosa del mar) y a Pariacaca (dios del agua), por mencionar sólo algunos.

La tarea del ser humano era entonces obtener el provecho necesario para satisfacer las necesidades básicas de sus aldeas o pueblos, siempre de forma directa y sin que lo extraído experimentara grandes transformaciones. Luego de un tiempo, se comenzaron a formar ideas de predominio y conquistas regionales primero y mundiales después, por justificar el desarrollo de unos países sí y de otros no tanto; por ello que en algunas regiones se fuera avanzando más rápidamente que en otras, o que algunas civilizaciones dominaran de forma increíble sobre la naturaleza mientras otras progresaron lentamente de sus pedernales; sin que esto diste mucho de ser lo que es hoy.

Queda claro que además de la perspicacia que los gobiernos tengan, los periodos más grandes de las civilizaciones antiguas dependieron de la bondad luminosa del sol, de apropiados climas y afortunadas y suficientes lluvias capaces de producirlo todo naturalmente para sus pobladores, tal es el caso de Grecia, Roma o por qué no la misma Tenochtitlán en nuestro territorio.

Pasó la sociedad agrícola sedentaria y después se formó en Europa el régimen feudal, fue de nuevo presenciado el dominio del hombre sobre la naturaleza y los recursos no utilizados antes se volvían más y más importantes. En Egipto, el Nilo y

el trabajo de los esclavos produjeron la época de menor austeridad en épocas faraónicas y todavía (igual que el Río Amarillo para los habitantes de Mesopotamia, el Nilo para los egipcios) sigue siendo el principal factor de riego y cultivo.

A lo largo de la historia el progreso humano se ha dado a la par del de los recursos naturales, antes eran relativamente fáciles de obtener y se desconocían la mayoría de ellos, o más bien, era limitada su explotación, ya que las necesidades eran pequeñas, el número de pobladores era reducido y los medios de explotación de los recursos estaban todavía “deficientes”; sin embargo todo fue en aumento, la población y los recursos, las necesidades a satisfacer y la forma de explotación; las lanzas y flechas de los primeros pobladores fueron cambiadas por intrincados instrumentos modernos. Y así las sociedades se transportaron de bosques y selvas o como se dice en el Génesis, de paraíso a ciudades cada vez más elaboradas y menos “naturales” y de ser “salvajes” o “bárbaros” irónicamente respetuosos de la naturaleza a ser ecocidas que en su lucha de poderes terminan poco a poco con la naturaleza y sin saberlo todavía, consigo mismos.

Es de esperarse que los primeros pobladores, cazadores de bisontes y agricultores se convirtieran luego de ser colonizados unos e invadidos otros por revoluciones como la industrial, en países ricos en tierras, pastos, fuentes de riego, minerales y peces entre otros; fueran reclutados por gobiernos poderosos para explotar al máximo todos los recursos a su paso. Al construir sus villas, los antiguos pobladores obedecieron a la necesidad de suelo, agua y vegetación, hasta evolucionar cada día con las técnicas y nuevos requerimientos sociales, entonces, en tiempo de la Colonia, los conquistadores hicieron mano de la abundancia de metales preciosos, riquezas del mar y bosques para fundar sus ciudades.

En otra etapa histórica, el Feudalismo, se explotaron recursos como el suelo, los bosques y algunos minerales como el hierro, el cobre y la plata, en esta etapa

histórica la extracción y aprovechamiento de recursos eran aún limitados.

Durante el porfirismo, los métodos de explotación cambiaron notablemente, aumentó la población nacional y con ello, las necesidades a cubrir, crecieron las ciudades y la demanda de productos ganaderos y agrícolas. En el siglo XIX ya la explotación minera era el pan de cada día y el petróleo se usaba más para fortalecer el capitalismo en boga. En tiempos post-revolucionarios y luego de la introducción de reformas sociales, la ciudad y el campo facilitaron el desarrollo de la propiedad privada y estatal sobre los recursos naturales; se dotó de agua y suelos de buena calidad a los agricultores y ganaderos de todo el país. Finalmente la expropiación petrolera en 1938, sentó las bases indispensables para un uso más racional de los recursos energéticos.

En fin, la ciencia y la técnica se fueron forjando pues, desde épocas en que los seres primitivos se defendían contra las fieras e inmolaban para comer, hasta etapas en las que el dinero vale más que los recursos y los hombres se sienten ya amos de la naturaleza. Lo sorprendente es que por allá de los años 70, se concebía la idea más adecuada de los recursos naturales en tres clasificaciones, los renovables como la fauna útil al hombre, los no renovables y los recursos inagotables; entre estos últimos se incluían al agua y al clima³⁰. A modo de reflexión y sin afán de reclamo, ¿cuál sería la impresión y el impacto que causaría en los científicos de aquellos tiempos y en autores modernos de aquel entonces, si se percataran de que estamos al límite de esos supuestos recursos “inagotables” y postergando una inminente guerra del agua a penas unos treinta y tantos años luego de sus predicciones?

1.2.2 Estado Mexicano y búsqueda de la armonía social

³⁰ BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos Naturales de México. Teoría, Conocimiento y Uso.* 7ª ed. Ed. Nuestro Tiempo. México 1977. p.51.

En México se consagraron constitucionalmente los derechos del hombre primero en 1814 con la de Apatzingán, luego en la federal de 1824, igualmente en las centralistas de '36 y '43, pero fue en la Constitución de corte liberal en 1857 que se reconocieron las garantías individuales como elementos indispensables en la formación de un estado democrático y constitucional.

Es importante señalar que en su intento por lograr la armonía social como base de los derechos fundamentales de tercera generación, México hizo a la esfera jurídica dos aportaciones de suma importancia para el mundo jurídico, el primero es el Juicio de Amparo que según Ignacio Burgoa Orihuela “sirve de protección al sujeto cuya esfera jurídica puede afectarse o se afecta por un acto de autoridad, es decir, por cualquier acto que provenga de algún órgano del Estado y que sea unilateral, imperativo y coercitivo”³¹.

Pero la aportación más importante como estado federal democrático fue la instauración y reconocimiento de los derechos sociales en el texto constitucional de 1917, de otra forma, serán llamados derechos de tercera generación, de tercera época o únicamente nuevos derechos humanos que sin ser “difusos” como se conocen coloquialmente, aunque de ello no tengan nada, puesto que su naturaleza es bien conocida como de índole *sui generis* (quizás este término se refiere a que son derechos subjetivos en los que fungen como titulares sujetos indeterminados o colectivos), para aclarar este intrincado punto, es conveniente señalar que a esta categoría pertenecen por ejemplo el derecho a la protección del ambiente, el derecho al desarrollo integral de los individuos y de los pueblos, el derecho a la preservación de los bienes y monumentos arqueológicos, el derecho a la paz, entre otros.

³¹ BURGOA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 4ª ed. Ed. Porrúa. México 1996. p.205.

Si por ejemplo nos referimos a las zonas selváticas³² que funcionan como pulmones del mundo, cada día son más escasos por la tala indiscriminada de árboles; hemos transformado a la naturaleza para mejorar nuestra vida. De cierto modo, estamos orgullosos de las ciudades que hemos creado con lujosos centros urbanos y opulentas áreas turísticas, de los veloces medios de comunicación, del dominio de la estratosfera y de los satélites allá colocados; sin embargo el mundo del hombre es tan competitivo, que requiere constantes cambios, logros, otros desafíos, mejor dominio, aspiraciones más grandes, victorias, más y más porque sabemos que podemos hacerlo, aunque carezcamos de omnipotencia.

Es por ello que coincido con la concepción que sostiene el doctor Agustín Grijalva, según la cual los derechos son difusos porque a pesar de que nos afectan a todos, no es posible determinar a quién particularmente.³³

Una vez que el estado mexicano y sus ciudadanos hemos tomado conciencia de los problemas ambientales a los que nos enfrentamos; que ha buscado la forma de salvaguardar y dignificar la vida; que se han creado garantías constitucionales para los derechos sociales y que sabemos del requerimiento de atención pronta y jurídica en estos asuntos, el Estado busca la supremacía constitucional a través de imposición de sanciones en los casos de violación a la normatividad ambiental en particular y en general a los Derechos Humanos.

Si extrapolamos la situación y se negara que el derecho al ambiente fuera un derecho humano, terminaríamos por desconocer uno por uno, todos los derechos inherentes al hombre. El mismo derecho a la vida no presupone sólo las funciones biológicas de la existencia de la especie humana, sino que, según ordenamientos

³² Móvil de ambientalistas como Chico Méndez en la Amazonia.

³³ GRIJALVA, Agustín. *¿Qué son los derechos Colectivos?*. En "Administración de Justicia Indígena y Derechos Colectivos". Consultado en www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf/GRIJALVA%20AGUSSTIN.pdf. Abril 27 de 2009. 18:34 horas.

internacionales, debemos asociarla con los calificativos “digna” y “sana” como elementos de integridad de la persona.

Es verdad que al referirnos al ambiente estamos frente a los prejuicios de un concepto “difuso” o más bien “confuso”. El disfrute de este derecho supone en principio, el deber individual y colectivo, y sólo una vez preservado y mejorado el ambiente de forma compartida, podrá la sociedad jactarse de la armonía en la que se hallará y disfrutar o como se dijera en la constitución, gozar de un ambiente sano creado a la par por todos los habitantes de esta gran residencia llamada Tierra.

3.1 Justicia ambiental

La cuestión ambiental en el marco de la aplicación de la justicia ha tenido diversas etapas en las que indefectiblemente se ha dejado un vacío, un pendiente que no ha sido posible cubrir para garantizar el desarrollo como síntesis del presente y futuro del país.

En todo caso el derecho comparado nos permite analizar las instituciones especializadas encargadas de impartir justicia en otros países, no es descabellado porque sólo en el derecho externo encontraremos figuras “modernas” en el ámbito jurídico ambiental. Tanto en lo práctico como en lo teórico, debo señalar que las limitantes en cuanto a derechos fundamentales se refiere están inmersos en la cultura y sociedad mexicanas, esto porque se carece de la defensa oportuna de tan elementales principios.

Ahora, en cuanto a la impartición de justicia, me atrevo a decir que la naturaleza judicial de los tribunales debe atender al rezago de asuntos en la materia ambiental, turnados a autoridades administrativas y que con frecuencia suelen ser juez y parte en la impartición de justicia ambiental.

La demanda social exige impartición de justicia; como primera premisa es necesario saber que el derecho al medio ambiente adecuado existe, ahora bien, para garantizarlo, antes que se encuentre violado o vulnerado es de suma importancia que se resuelvan los conflictos ambientales frente a las autoridades judiciales (tribunales) correspondientes y que exista un procedimiento adecuado; México, a falta de ello, posee un sistema de defensa administrativa que sin temor a equivocarme debo calificar como desacertado.

3.1.1 ¿Qué es?

Conforme al artículo 17 constitucional “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia”, el acceso a ella se satisface en la medida en que exista un tribunal y un mecanismo procesal que permita al individuo plantear su controversia; además debe existir por parte del tribunal, la obligación de resolver sobre esas pretensiones. El contenido de una sentencia debe resolver la totalidad de la controversia, de modo que las instancias para hacer valer los derechos deben ser las idóneas, porque una justicia que se demora, no podría denominarse justa. La *Declaración de Río* también establece en su Principio 10 el acceso a los procedimientos judiciales y administrativos como supuesto de justicia ambiental.³⁴

Por razonamiento de inclusión, toda persona debe proteger el ambiente, esto significa que corresponde también al poder judicial dentro de su ámbito de ejercicio, proteger el ambiente a través de la impartición de justicia en la materia, lo que sucede es que esta función muchas veces queda supeditada a autoridades administrativas. Para que dicha impartición de justicia se considere efectiva en un sistema jurídico determinado, tiene que ser rápida, útil y adecuada. El poder judicial tiene la obligación de impartir justicia, ya se trate de la materia ambiental o

³⁴ *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil. Junio 14 de 1992.

de cualquier otra índole, por ello la demanda social radica en justicia.

Ocurre que los funcionarios suelen olvidar el poder conferido por el pueblo e ignoran que en su beneficio debe ser empleado amén de los objetivos sociales por atender y del bien ambiental a proteger. En otro aspecto, se encuentra la particularidad de los asuntos ambientales, es decir, la decisión judicial debe responder apropiadamente a la hipótesis planteada para que la tutela exigida por el ambiente sea de utilidad.

Está claro que no se puede tutelar un bien jurídico sin la existencia de un ordenamiento jurídico adecuado. Precisamente por su naturaleza *sui generis*, el derecho ambiental demanda que el Estado cree nuevos y adecuados instrumentos que permitan avanzar en el terreno jurídico y concedan solucionar las controversias de una mejor manera.

Los ciudadanos experimentamos la justicia ambiental a través no de las autoridades, sino de la solidaridad a la que nos aferramos cuando resentimos las consecuencias de nuestras agresiones a los bienes ambientales.

Los derechos humanos, incluidos el de medio ambiente, son exclusivos de los seres de la especie humana, derechos que le son necesarios o mejor, indispensables para su desarrollo, dignidad, cultura y esparcimiento, entonces el derecho fundamental y humano que el estado mexicano exalta en el artículo 4 párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es ante todo y más que una garantía individual, un derecho humano.

3.1.2 ¿Existe en México?

Este es el posible paradigma del siglo XXI. Hoy más que nunca es necesario reforzar la cultura de los valores y principios éticos fundamentales para generar mayor conciencia social en la población nacional que no está satisfecha en su

demanda de justicia, y es que desde la ignorancia de la naturaleza humana no se puede hacer justicia. En este caso los bienes a resguardar son: la vida, la naturaleza, el ambiente, el bien común y la armonía social.

En México, el Estado garantiza el cumplimiento de las leyes y los derechos fundamentales, además ofrece a los ciudadanos el amparo de un procedimiento jurisdiccional como forma de garantizar el control de la constitucionalidad, por ello recibe el nombre de Juicio de Amparo o Juicio de Garantías.

En el caso de nuestro país, rico en recursos forestales, rico en litorales y uno de los más abundantes en flora y fauna del planeta, no está consolidada una real y efectiva protección a la naturaleza, a pesar de que tenemos un marco jurídico e instituciones públicas diseñadas para ese fin. Han sido insuficientes las normas ambientales, tanto sustantivas como adjetivas, el procedimiento administrativo, las sanciones para los infractores y las medidas de seguridad relativas al ambiente. Pero como hasta hoy ha ocurrido, no es un problema de la ley, ni de las instituciones. Más bien es el factor humano el que nos ha fallado.

Lo que ha sido notable es la actividad ciudadana en pos de la protección jurisdiccional del ambiente, son los gobernados quienes levantan la voz y es relevante señalar que la denuncia ciudadana ha sido mayor que los avances institucionales sobre la cuestión ambiental. Es urgente perfeccionar las vías de acceso a la justicia en materia ambiental porque a pesar que el artículo 17 constitucional sienta las bases del derecho a acceder a la justicia en general, el problema de impartición de justicia en México es cualitativo y no cuantitativo. Se debe apoyar más en la prudencia y sólo se puede ser prudente cuando se conoce la naturaleza humana y de las cosas.

3.1.3 ¿A qué necesidades obedece?

La impartición de justicia ambiental como principio de derecho, debe proporcionar

ante todo seguridad jurídica, la cual es indispensable para el desarrollo pleno de la existencia de los seres humanos. En tal coyuntura, es menester velar permanentemente por el perfeccionamiento de la justicia ambiental y su impartición en múltiples campos de las actividades humanas asociadas al medio ambiente y los recursos naturales.

La demora en la impartición de justicia ambiental suele convertir el daño en irreparable, por esta circunstancia se aprecian los instrumentos que apresuran el acceso a la justicia y en particular a la justicia ambiental. Los sistemas jurídicos deben encaminar sus normas ambientales primero al reconocimiento del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y luego a la protección efectiva del mismo. Se trata de una justicia ambiental accesible a todos, ya se trate de entes individuales o colectivos.

La justicia ambiental debe identificar las necesidades concretas en cuanto a temas ambientales, se intenta sensibilizar a la sociedad e interesarla en la temática ambiental. Otra necesidad a cubrir es gestar información suficiente sobre desarrollo y aplicación; igualmente garantizar el libre acceso a la normatividad ambiental en tanto a su desarrollo, aplicación y cumplimiento.

Se busca que los órganos de poder del Estado, cooperen a través de la comunicación constante y continua respecto de sus acciones en la materia y se resuelvan las controversias a fin de incrementar la efectividad de protección del ambiente y sumar a todas las partes integrantes del sistema jurídico y del medio afectado.

Solamente cuando los ciudadanos y sus formas organizadas en personas jurídicas morales tengan plena legitimación para exigir la prevención y reparación del daño ambiental, ante un tribunal, habrá acceso a la justicia ambiental, porque esta se puede concretar cuando la ley regula instrumentos procesales, existan tribunales competentes para aplicar la norma ambiental y se haga el derecho a un medio

ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo consagrado en la Constitución y regulado en las leyes ordinarias.

Llega el momento y resulta que todos reaccionamos al efecto invernadero, al cambio climático, a la marea roja y a otras situaciones similares, es lógico que suceda cuando la burbuja en la que vivimos como individuos apáticos y como sociedad está en peligro, más aún si se trata de nuestra vida que está amenazada por el falaz (y literalmente) fin del mundo, al menos, de nuestro mundo; es entonces cuando creemos tener el deber “moral” de cuidar y proteger nuestro hogar mediante el derecho humano al ambiente pero también por el derecho “difuso”³⁵ del que todos somos titulares.

Finalmente creo que las principales necesidades a la que obedece la justicia ambiental son en suma la toma de medidas necesarias para evitar, minimizar o revertir los daños ambientales; preservar el ambiente y garantizar a las generaciones futuras una vida de calidad en esta esférica morada.

México no quiere ser un país en vías de subdesarrollo ni económico, ni social, mucho menos jurídico. Siempre se ha lidiado con la idea de la separación entre ciencias naturales y ciencias sociales pero ya es tiempo de entender que no son parte sino de la misma cosa; esa cosa llama ciencia.

³⁵ Aunque de difuso no posea características pues, como se ha dicho con antelación, nos encontramos frente a un derecho impersonal, colectivo, supra-individual, disperso, global, inter-generacional, de intereses masivos, especial, *sui generis*, *erga omnes*, de tercera generación reconocido como Derecho Fundamental y como Derecho Humano.

2. Marco Normativo actual en la materia ambiental

En un Estado de derecho y bajo la premisa de que la legitimidad y la legalidad van de la mano en todo acto de gobierno, es ya sabido que debe existir un soporte normativo directo, puesto que sólo serán legítimos los actos que se encuentren dentro del ejercicio de un poder o facultad legalmente conferida.

La legislación ambiental en México enfrenta múltiples retos en el presente milenio, ya que el fin último del Derecho consiste en asegurar el respeto a los derechos fundamentales de las personas y, en términos generales, servir a la comunidad y es que se ha convertido en un ruego por parte de varios ambientalistas la “ya indispensable...legislación que reoriente las relaciones del hombre con el ambiente”³⁶. Tomaremos por supuesto en cuenta las características de generalidad, abstracción e impersonalidad de toda ley para analizar sin juzgar, el marco normativo de la materia ambiental.

Al respecto, Ramón Martín Mateo clasifica las normas ambientales en tres: las primeras son aquellas que adaptan o prolongan situaciones ambientales de hoy en día a normas sanitarias del siglo pasado; las siguientes, más modernas, tienen cimientos ecológicos pero son sectoriales, por ejemplo las que se refieren al aire, al agua y al ruido, por mencionar algunos; y las últimas normas ambientales que distingue este autor, correlacionan tanto a los factores sociales como los legales de forma tal que generan una normatividad única e íntegra de todas las reglas relativas al ambiente, es decir, también él señala como solución a los problemas de ambiente una condición normativa que sea incluyente y multidisciplinaria puesto que en sus propias palabras “la legislación ambiental es en todos los países, variada, dispersa y profusamente confusa”³⁷

³⁶ Dictamen de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Cámara de Diputados de la LII Legislatura, México, versión mimeográfica, 1988, Doc. L.K. 70/87 (D), p.XX.

³⁷ MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. España, 1991, p.72.

Debido a que lo relativo al ambiente está en

boga y como resultado de la complejidad que le representa al Estado proveedor de bienestar realizar acciones tendientes al equilibrio entre hombre y naturaleza, se han tomado cartas en el asunto enfatizando los fundamentos jurídicos normativos a través primero de la Carta Magna y después en Leyes Federales y Sectoriales que de forma directa o indirecta se relacionan con el ambiente.

Plasmada la necesidad de crear una literatura jurídica ambiental, es importante ahondar en lo que habría detrás del libro. Si tomamos en cuenta que el marco normativo del Derecho Ambiental está conformado por leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, tratados internacionales y convenciones entenderemos que sería innecesario y desgastante referirnos a cada uno de estos ordenamientos, por ende, me limitaré en el segundo apartado únicamente al marco legal y específicamente a la LGEEPA por ser esta la más conocida y manejada en el Derecho interno.

Aunque siempre se ha regulado sobre elementos del ambiente y por ello no representa el derecho ambiental una normativa global la que surgió como respuesta a la “ola verde” de los años setenta, puesto que la legislación ambiental es en palabras de Diego Martínez Martín “un conjunto de normas de diversas procedencias, de diversas épocas y con diversos enfoques y contenidos, pero que tienen como denominador común regular el uso y consumo, público y privado, de los bienes y servicios que en conjunto forman el entorno físico natural de la vida del hombre”.³⁸

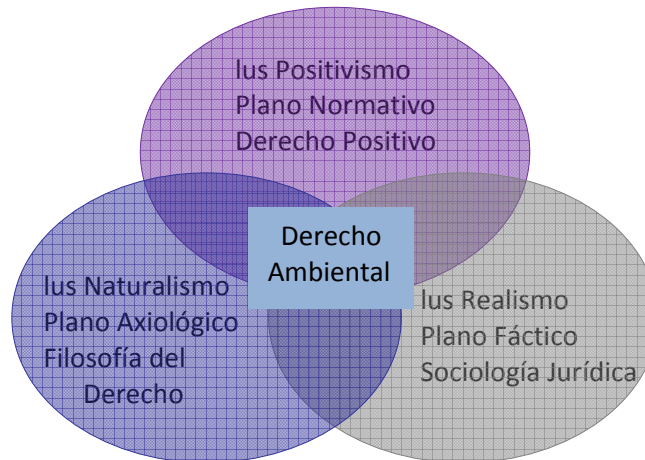
³⁸ MARTÍNEZ MARTÍN, Diego José en FIGUEROA NERI, Aimée. *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*. Porrúa. México, 2000. p.40.

Según la doctrina del doctor Brañes, la legislación ambiental u ordenamiento ambiental supone en principio una clasificación principal de cuatro grupos entre los cuales se encuentran primero las normas que protegen al ambiente en su conjunto (leyes generales o básicas); las que regulan la protección de los bienes naturales y que generalmente se describen en forma sectorial (por ejemplo la ley de aguas); luego siguen las normas que se ocupan del medio “artificial” o construido (asentamientos humanos y actividades industriales); por último las normas ambientales que protegen la salud e higiene de los ciudadanos (normas de corte sanitario) que se vería afectada al degradarse el ambiente.³⁹

En la CPEUM, los principales preceptos son los artículos 4, 25, 27, 28, 73 y 115, los cuales serán analizados en diversos párrafos y fracciones con base a la relación que al ambiente los une. También existen preceptos constitucionales que de forma un tanto indirecta se refieren al ambiente o a lo que de su regulación se trata, por ejemplo, los artículos 2, 3, 16, 17, 20, 21, 26, 42, 48, 49, 89, 90, 94, 103, 107 y 122. Lo indudable es la relevancia que la Constitución tiene por sobre todas las instituciones administrativas y judiciales al tratarse de jerarquías normativas y kelsenianas.

Si aludimos a la teoría que sitúa las fuentes del Derecho en la ley, la doctrina, la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del Derecho; haré referencia a continuación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y a ciertos criterios jurisprudenciales que en conjunto constituyen el soporte legal y marco normativo para el capítulo 3, 4 y 5 de la presente tesis, de forma tal que se complete el siguiente diagrama del Derecho Ambiental dentro de los tres planos jurídicos existentes.

³⁹ BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.52.



2.1 Fundamentos constitucionales del Derecho Ambiental Mexicano.

El móvil de toda atención social se encuentra antes que en cualquier otro, en el fundamento constitucional, pues es en este nivel que se decide la naturaleza de un acto, primero de acuerdo a los órganos de gobierno y posteriormente atendiendo a la distribución de competencias; también se puede tomar en cuenta por ejemplo, la naturaleza especial del acto y luego las normas especializadas en los temas a discusión; pero la norma jurídica por excelencia es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución puede ser definida según la SEGOB como “un conjunto sistemático de principios, instituciones y procedimientos que con carácter supremo legitiman la existencia del Estado, justifican a sus componentes orgánicos y

establecen el pacto social entre gobernantes y gobernados y las características determinadas por el soberano a través de una entidad constituyente.”⁴⁰

Nuestra Carta Magna contiene diversas disposiciones referentes al ambiente o en determinado caso, a sus elementos constitutivos, como lo son las aguas, los bosques, los núcleos agrarios, energía, entre otras, de manera tal que los artículos alusivos se ven dispersos a lo largo de los 136 artículos que posee nuestra Constitución; también encontramos preceptos que aluden a actividades humanas que de cierta manera influyen ambientalmente por la ley causa-efecto, me refiero por ejemplo a las actividades industriales o a los asentamientos humanos y si bien para los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política es como se señala en el artículo 133 (junto con los tratados internacionales y las leyes federales), ley suprema de toda la unión, es de suma importancia señalar las bases que fundamentan la regulación del ambiente, su protección y su uso, pues como dice el doctor Francisco Venegas Trejo “la protección del medio ambiente es, a la vez, garantía individual, derecho humano, garantía social y derecho difuso; todo ello con rango constitucional.”⁴¹

Nuestro primer precepto constitucional a señalar es, pese la incredulidad, el artículo 2 que aparentemente no está ligado a la materia ambiental, pero por la nomenclatura que describe, es importante señalar que también los pueblos y las comunidades indígenas tienen sus propias normas y experimentan autonomía para “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras...”⁴²; igualmente se refiere “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan”.⁴³ Los pueblos indígenas tendrán participación en el

⁴⁰ *Protección Jurídica del Ambiente*. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, México, 2009.

⁴¹ VENEGAS TREJO, Francisco. *Ecología y Medio Ambiente como temas constitucionales*, 6ª EIDA, pp. 559-571. México 2008. p. 571.

⁴² Artículo 2 apartado A fracción V. de la CPEUM.

⁴³ *Ibidem*, fracción VI.

Plan Nacional de Desarrollo y deberán ser tomadas en cuenta las propuestas que aporten.⁴⁴

El siguiente artículo que trata de forma indirecta al ambiente, es el numeral 3 que entraña el fundamento de la educación nacional. Tomando en cuenta que es un elemento de suma importancia si se pretende lograr un desarrollo armónico de los individuos que integran el Estado (como ente multicultural y desde el punto de vista de la sociología), ya que el aprovechamiento de los recursos ambientales se llevará a cabo dentro de una esfera de responsabilidad y respeto siempre que la educación ambiental también sea sostenible.

En el inciso b) de la fracción II se establece que la educación es nacional en tanto atiende al *aprovechamiento de nuestros recursos* y además se rompe con el esquema de que la materia ambiental sólo compete a la SEMARNAT, puesto que encomienda la coordinación del fortalecimiento de los contenidos ambientales de planes, programas de estudios y materiales de enseñanza de todos los niveles y modalidades de educación precisamente a la SEP; y digo indirectamente porque el fundamento de este mandato se encuentra no en la CPEUM sino en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la fracción XXII de su artículo 32-bis; esto es, por supuesto alusivo al sustento jurídico que la fracción III del artículo 3 constitucional también representa y que plasma la tarea del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación en todos los niveles.

Así de pronto llegamos al artículo en el cual encontramos el precepto raíz de la materia ambiental, el numeral 4 constitucional que en 1983 fue reformado para incluir la concurrencia en materia de salubridad general⁴⁵ y luego nuevamente

⁴⁴ Artículo 2 apartado B fracción IX. De la CPEUM.

⁴⁵ *Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* DOF de 3 de febrero de 1983.

adicionado para proteger y promover la composición pluricultural de la Nación mexicana⁴⁶; a la fecha en sus párrafos cuarto y quinto a la letra reza:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”⁴⁷

Sin duda tiene deficiencias en su contenido y redacción, pero como se ha manejado en los antecedentes y en otras ocasiones, al reconocer y garantizar el derecho de toda persona a un “medio ambiente adecuado”, este artículo representa primero una declaración de buena voluntad pero que también, al final del día, simboliza un gran paso para la justicia ambiental; lo que ahora nos compete es que ese derecho no se quede en palabras, sino que se haga exigible. Debemos pues pasar de la acción discursiva a la integración de una materia interdisciplinaria denominada Derecho Ambiental para garantizar la impartición de justicia a través de un Tribunal Especializado en resolver conflictos al respecto para referirnos entonces sí al derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.

En el artículo 16 constitucional, los supuestos de excepción a la cláusula de molestia quedan condicionados, de cierta forma, a disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros y si mantenemos

⁴⁶ Decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF de 28 de enero de 1992.

⁴⁷ Artículo 4 constitucional. Decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 28 de junio de 1999.

continuidad en el procedimiento de impartición de justicia, el artículo 17 señala en su segundo párrafo que “Toda persona tiene derecho a que se la administre justicia por tribunales...”.

Actualmente se ha adicionado un párrafo tercero a este artículo 17 de manera que se reconozcan los intereses colectivos para quedar como sigue: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”⁴⁸; nuevamente encontramos un anclaje para la creación de un Tribunal especializado con el objetivo principal de administrar justicia pronta, completa e imparcial en la materia colectiva que esta tesis nos ocupa, pues no obsta el escepticismo existente en la materia que las leyes federales y locales están obligadas por la propia Constitución a establecer “los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”⁴⁹

La siguiente mención es al artículo 20 pues en forma parca los principios generales del proceso penal determinan que ninguna prueba obtenida mediante violación de derecho fundamental alguno (incluyendo el derecho al ambiente) será válida⁵⁰ y sobre las instituciones de seguridad pública el artículo 21 apunta los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

En 1983, el artículo 25 constitucional experimentó una reforma mediante la cual se reconocía a la protección ambiental como materia autónoma en la Constitución. La

⁴⁸ Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. DOF de 29 de julio de 2010.

⁴⁹ Párrafo sexto del artículo 17 constitucional.

⁵⁰ Fracción IX, apartado A del artículo 20 CPEUM.

entonces reciente reforma contenía algo parecido a lo que dicta el párrafo sexto de dicho artículo que reza “Bajo criterios de equidad social y productividad 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.”

Ahora, el mismo artículo fundamenta que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...”⁵¹ con lo que definitivamente se rescata del olvido el término *sustentable* (ya analizado en el capítulo I del presente trabajo de investigación), de gran importancia para la materia ambiental; además en párrafos posteriores se establece la labor encomendada al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional conforme al interés general y bajo las libertades constitucionales otorgadas a los gobernados, lo cual argumenta la creación del Plan Nacional de Desarrollo, motivo también de este trabajo de recopilación normativa y propositiva. Al final del párrafo quinto del mismo artículo también se alude a la participación de los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Por su parte, el artículo 26 constitucional se refiere al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que invita a la participación de los diversos sectores sociales y que fundamenta la creación de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma la preservación y mejoramiento del ambiente, desde luego no debemos olvidar el numeral 27 constitucional que contiene las reglas de preservación y restauración del equilibrio

⁵¹ Primer párrafo del artículo 25 constitucional. Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 25 constitucional. DOF 28 de junio de 1999.

ecológico y la conservación, mejoramiento, fundación y crecimiento de centros de población, sin olvidar la materia agraria bien detallada y fundamentada. Inclusive se crea un tribunal agrario que conoce de los casos relativos a los núcleos de población comunal y ejidal.

Este artículo en particular ha sido objeto de numerosas reformas, pero desde sus orígenes ha contenido un criterio de aprovechamiento responsable de los bienes ambientales (o recursos naturales), que se ve reflejado en su sentido social de los derechos de tierras y aguas entre otros.

En general, el artículo que ahora nos ocupa, es para mí, uno de los más complejos y controvertidos de toda la Constitución debido a su atiborrante contenido sobre todo ambiental, por ejemplo, se refiere a la propiedad originaria, luego a la privada y a la posibilidad de revertir esta última a través de la expropiación; igualmente señala la prioridad del interés público sobre el privado y el derecho de la nación para imponer limitantes o modalidades a dicha propiedad privada con la finalidad de garantizar la protección al ambiente.

El primer párrafo está dedicado a establecer la naturaleza de la propiedad originaria de las tierras y aguas que forman parte del territorio nacional y que pueden ser adquiridas por particulares a través de la transmisión de dominio, lo cual tiene por resultado la propiedad privada.

Para evitar el tedio que la transcripción del tercer párrafo del artículo 27 constitucional pueda representarnos, señalaré que en él se establece el derecho de la Nación a regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de distribuir en forma equitativa la riqueza pública y cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y al mismo tiempo, mejorar las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana.

Debemos tomar en cuenta el enunciado que se hace sobre centros de población, de asentamientos humanos y el imperativo de dictar medidas necesarias para su ordenamiento, así como las provisiones adecuadas para usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

En este tercer párrafo del artículo 27 constitucional, se rescata la expresión “para preservar y restaurar el equilibrio ecológico” que se estableció como deber del Estado de garantizar a los gobernados la protección de un ambiente en el que precisamente ellos logren desenvolverse de forma integral para mejorar su calidad de vida.

Al referirse al fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de otras actividades económicas en el medio rural, y con la finalidad de evitar la destrucción de los elementos naturales, se alude a la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural y se faculta al Gobierno Federal para establecer reservas nacionales y suprimirlas.

En párrafos posteriores del mismo precepto legal, encontramos lo referente a la propiedad de la nación sobre recursos naturales como islas, minerales, vetas, yacimientos de combustibles, el espacio y carburos de hidrógeno entre otros.

Ya para finalizar el artículo el legislador señaló que “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.” Y de suma importancia para nuestro tema de tesis es la institución de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de justicia agraria pues como ya se mencionará en el capítulo siguiente, son el precedente más inmediato de un tribunal especializado.

En el artículo 28, se muestran como áreas estratégicas para el desarrollo tanto la electricidad, el petróleo y los demás hidrocarburos, como los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear.

Conforme al artículo 42, el Territorio Nacional comprende a los mares adyacentes a las partes integrantes de la Federación, a islas, arrecifes, cayos y sus zócalos submarinos, así como a la plataforma continental, las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores, sin dejar de lado el espacio situado sobre el territorio nacional y si extrapolamos esta descripción, conforme al Derecho Internacional, deberemos necesariamente tomar en cuenta el espacio aéreo que sobre territorio mexicano se erige o encuentra. Al seguir la línea de territorio nacional, encontramos el siguiente precepto constitucional que, palabras más palabras menos, indica la dependencia directa que el Gobierno Federal guarda con respecto de las áreas antes mencionadas, siempre y cuando no se ejerza jurisdicción por parte de los Estados.⁵²

Importante en todo trabajo de investigación que pretenda criticar el sistema de pesos y contrapesos es informar el sustento jurídico de la “división de poderes” plasmada en el artículo 49 constitucional en cuyo segundo párrafo establece que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación; mi pregunta está encaminada a revelar si el constituyente tuvo la voluntad de fijar una prohibición no sólo material sino también de índole operativa es decir, que no le fuese permitido a ningún órgano del Estado realizar actividades cuya competencia se encomendara a otro y que en dicho caso pondría al descubierto la vacuidad en el Supremo Poder de la Federación.

Las facultades del Congreso quedan plasmadas en el artículo 73 constitucional que en forma ordenada enlista las materias en las que tienen atribuciones para legislar, entre las cuales encontramos a los hidrocarburos, minería, sustancias

⁵² Artículo 48 CPEUM.

químicas, energía eléctrica y nuclear (fracción X), así como presas de mar y tierra incluyentes en leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (fracción XIII).

La fracción XVI se refiere a la prevención y control de la contaminación ambiental como enunciado imperativo para el Congreso de la Unión, que deberá (por ser su atribución), legislar en materia de salubridad general de la República. En la base cuarta de dicha fracción incorporada en 1971, se establecen las medidas que el Consejo de Salubridad General adopta para prevenir y combatir la contaminación ambiental y que deberán ser revisadas por el propio Congreso de tal manera que la idea de contaminación ambiental queda inmersa en la noción de salubridad como ya antaño se incluía. También se especifica su autoridad para legislar sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.⁵³

De acuerdo a diversos supuestos de la fracción XXIX del mismo precepto, el Congreso puede establecer contribuciones “sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27” y de forma especial sobre energía eléctrica, productos derivados del petróleo, aguamiel y sobre explotación forestal por mencionar temas comunes en la materia ambiental.

Ya desde 1976 se esbozaba constitucionalmente sobre asentamientos humanos en el inciso C del artículo 73 fracción XXIX en una aproximación a nuestro asignatura tema se plantea la concurrencia en este ámbito.

En 1987 se reformó el artículo 73 para incorporar como tarea de los órganos de gobierno tanto la “preservación” como la “restauración” del equilibrio ecológico; se anexó un inciso G a la fracción XXIX de dicho precepto y con ello se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes relativas a los tres órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del

⁵³ Fracción XVII, artículo 73 CPEUM.

equilibrio ecológico, conforme a sus respectivas competencias y de manera concurrente; lo destacable de este apartado, es que el legislativo federal puede y debe distribuir los asuntos ambientales y según lo dispuesto por la Ley Suprema, los asuntos ambientales en los tres ámbitos de gobierno.

La concurrencia se presenta cuando la Federación ocupa temporalmente de una materia federal en el ámbito de un estado miembro hasta en tanto los órganos de dicho estado la asuman, sin que represente un ejercicio simultáneo o invasión de competencias, es decir, la Federación ocupa el ámbito estatal de forma irregular mientras el estado miembro no regule la materia que le compete.⁵⁴

El artículo 73 constitucional reseña algunas actividades o materias de facultades concurrentes con respecto a las que el Congreso debe legislar y establecer bases de colaboración; en las cuales deben coordinar y colaborar los tres órdenes de gobierno, entre ellas, además de las anteriormente mencionadas, encontramos: planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); pesca y acuicultura (fracción XXIX-L); fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa (fracción XXIX-N), además porque la mayoría de ellas tienen incidencia en el ambiente, por ejemplo el turismo (fracción XXIX-K) tomando en cuenta la multidisciplinaria que el Derecho Ambiental representa y en vista del carácter integral que se le debe atribuir por tratarse de una cuestión de gobierno.

Por otro lado, se marca como facultad y obligación del Ejecutivo “habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.”⁵⁵ Sobre la Administración Pública Federal fundamento de las Secretarías de Estado y de los negocios de índole administrativo (en el que se

⁵⁴ Artículo QUINTO TRANSITORIO de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. DOF 28 de enero 1988.

⁵⁵ Fracción XIII, artículo 89 CPEUM.

encasilla hasta nuestros días la materia ambiental como se analizará en el capítulo que precede).

El numeral 94 especifica que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositará en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito,⁵⁶ nótese la ausencia de diversos tribunales especializados aludidos con antelación y que no forman parte del mencionado “Poder” sino que por principios de exclusión encuadraremos en el ámbito del Ejecutivo.

Con la finalidad de no explayarnos en los temas de Ministerio Público de la Federación únicamente denotaré que incumben a éste los delitos del orden federal y mecanismos que regulen la administración de justicia pronta y “expedita” en juicios.⁵⁷ Además el apartado B del mismo artículo 102 encomienda al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados la creación de organismos que protejan los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Bajo esta premisa se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Respecto del juicio de garantías, reglamentado en los artículos 103 y 107 constitucionales también cabe mención puesto que se abre el abanico de posibilidades para interponer amparo si se priva de la posesión o propiedad y disfrute de tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población comunales⁵⁸; si se violan derechos agrarios o si se afectan derechos colectivos,⁵⁹ además que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión si se originan

⁵⁶ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. DOF 26 de mayo de 1995.

⁵⁷ Apartado A primer párrafo del artículo 102 constitucional.

⁵⁸ Artículo 107 fracción II, párrafo tercero.

⁵⁹ Ibidem, párrafo cuarto.

terceros perjudicados o por causa de interés público⁶⁰, sin dejar de lado la participación del Ministerio Público que velará por los intereses colectivos en todo juicio de amparo que así lo requiera. Los Tribunales de la Federación serán los encargados de resolver las controversias que se susciten “por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales”⁶¹ o por leyes o tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Magna⁶² y “de todas las controversias que versen sobre derecho marítimo”.⁶³

Si nos referimos a los municipios, entonces es menester citar el artículo 115 constitucional ya que establece como funciones la “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”⁶⁴, el servicio público de “agua potable,...tratamiento y disposición de sus aguas residuales”⁶⁵ y en su fracción V las facultades que poseen conforme a Leyes Federales y Estatales; entre las que se encuentran por ejemplo, la participación en la creación y administración de sus reservas territoriales, de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, por mencionar algunas.

Una vez que señalamos las atribuciones de los municipios, es importante también referirnos al artículo 122 constitucional, que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el inciso j), fracción V de la base primera, en ella se le faculta para legislar entre otros temas, en materia de planeación de

⁶⁰ Artículo 107 fracción X.

⁶¹ Fracción I del artículo 103 constitucional.

⁶² Artículo 105 fracción II inciso g), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶³ Fracción II del artículo 104 constitucional.

⁶⁴ Inciso c), fracción III, artículo 115, CPEUM.

⁶⁵ Ibidem, Inciso a)

desarrollo y particularmente en uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, así como en explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal y finalmente en el inciso I) de la misma fracción y mismo artículo, las normas se traducen en desarrollo agropecuario y protección de animales (entiéndase no humanos) respaldados por el apartado G de la Base Quinta que enlista a los asentamientos humanos, la protección del ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, agua potable, y desechos sólidos como materias de coordinación.

Para señalar un fundamento constitucional para el derecho ambiental internacional, es menester tomar en cuenta, primero, que el tema global trata sobre celebración de tratados. Nuestra constitución norma su celebración principalmente en los artículos 89 fracción X, 76 fracción I y el principal artículo sobre este asunto, el 133 que a su vez funge como base de su ley reglamentaria, es decir, la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁶⁶.

Finalmente, conviene referirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que consta la atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de intervenir en foros internacionales ambientales y la participación conjunta que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a esta última la celebración de Tratados y Acuerdos Internacionales en la materia ambiental (artículo 32 bis, fracción IX) y lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, acerca de la facultad de la cancillería mexicana para intervenir en toda clase de acuerdos, tratados y convenciones en los que el país sea parte.

De acuerdo con el reconocimiento del mundo jurídico en las naciones civilizadas, así como a los instrumentos internacionales, la legislación nacional y el movimiento ambientalista del siglo pasado, se decidió que el derecho a un

⁶⁶ *Ley Sobre la Celebración de Tratados*. Publicada en el DOF el 2 de enero de 1992.

ambiente “sano” quede comprendido en la categoría de derechos humanos; se considera al hombre como individuo aislado merecedor de derechos inherentes a su especie, pero también como parte de un todo en el que se encuentra inmerso: la humanidad. Con la ausencia de este primordial derecho humano, la supervivencia no sería posible y por ende, ningún otro derecho tendría sentido, como ya se mencionó, por ser la vida sustento, razón y principio (el alfa) de la dignidad humana.

2.2 Plan Nacional de Desarrollo. Eje en Materia Ambiental

En México, las bases constitucionales de la planeación democrática se encuentran en los artículos 25 y 26 constitucionales; ahora que se han conocido, cabe mencionar la Ley reglamentaria de dichos preceptos, me refiero a la Ley de Planeación expedida por primera vez en 1983⁶⁷ en la cual se establece como obligación del Ejecutivo Federal la conducción de esta planeación.

En su artículo 3, se define a la Planeación Nacional de Desarrollo como “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.⁶⁸

La LGEEPA, por su parte, incluye también una concepción de la Planeación en su artículo 17 que a la letra establece: “En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

⁶⁷ DOF enero 5 de 1983.

⁶⁸ Ley de Planeación, artículo 3.

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.”

La planeación como función de la administración, necesita sustentar sus acciones en conceptos de validez general entre los que encontramos el de racionalidad, previsión, unidad y continuidad entre otros. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) como instrumento jurídico es de suma importancia si se toma en cuenta que la política ambiental debe formularse con un contenido de *planeación* antes que de *restauración* o de *sanción* de tal forma que se convierta en obligación del gobierno (como principal actor) y ya luego derive en obligación para los gobernados pero siempre a partir de un instrumento político-jurídico de prevención, planeación y preservación que vincule a todos los actores sociales de acuerdo a sus características particulares. “Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”⁶⁹

Los principales instrumentos de la política ambiental según la LGEEPA son: *la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, los instrumentos económicos, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación de impacto ambiental, las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental (NOMS), la autorregulación, las auditorías ambientales, así como la investigación y educación ecológicas.*⁷⁰

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ ARTÍCULOS 17-43 DE LA LGEEPA. Recientemente reformada. Dictamen. DOC 161/LVI/96 (1 P.O. Año III). DOF en fecha 13 de diciembre de 1996.

El PND es pues la descripción que rige la programación gubernamental y determina objetivos, metas, estrategias, líneas de acción; programas sectoriales por rubro (salud, educación, economía, ambiente, agricultura), así como los programas regionales y especiales según las prioridades y periodo de planeación que se trate y finalmente los programas operativos anuales.⁷¹

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), el tema ambiental se incluyó por primera vez en el PND 1983-1988 como estrategia de progreso. Luego el de 1989- 1994 establecía los lineamientos generales para la protección y conservación de los recursos naturales, y de forma integral señalaba las pautas a seguir para la restauración de los bosques, flora y fauna silvestre, áreas naturales protegidas, minería y energía eléctrica entre otros. En 1990 la SEDUE formuló un programa nacional específico para la protección del Medio Ambiente para los siguientes cuatro años.

En el PND 1995-2000 hay cinco rubros que de manera integral pero nada precisa se refieren a la materia que nos atañe en esta tesis, en resumen se afirmaba el éxito de la estrategia en radicar una cultura de prevención. Las acciones específicas a realizar y totalmente plausibles según mi opinión, trataron de englobar por primera vez los aspectos de política, democracia y buen gobierno, así como de leyes y ambiente al establecer como estrategia global y regional, la búsqueda de un equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales. En general alude a programas sectoriales en diversas materias ambientales como lo son Pesca, Forestal y Recursos Renovables y uno especial para atender la agenda del Desarrollo Sustentable⁷². Por ejemplo encontramos rubros de

⁷¹ ANGULO CARRERA, Alejandro y CÓRDOVA DÍAZ, José Saúl. *Política y Gestión Gubernamental: Administración en Áreas Naturales Protegidas* en *Los Terrenos de la Política Ambiental en México*. Colección Jesús Silva Herzog, UNAM, DGAPA. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México 2001. pp. 213-261.

⁷² PND, 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

desarrollo democrático, desarrollo social y crecimiento económico además de un apartado bajo el nombre de “por un Estado de Derecho y un país de leyes” nada nuevo considerando el boom del “Estado de Derecho” que se planeaba conseguir durante el que sería la última oportunidad de un partido viejo que a gritos buscaba “renovarse o morir”.

El PND 2001-2006⁷³ cimentado sobre el eje rector de legalidad e impartición de justicia, destaca de forma incluyente dicha impartición en materia ambiental puesto que funcionó como punta de lanza en la creación del Programa de Impartición de Justicia Ambiental y que, pese a ser lo más plausible en el ámbito que nos ocupa, no fue retomado en el actual PND.

Al respecto del Ambiente opera una política incluyente sostenible y sustentable, sin embargo, antes que un plan de desarrollo, describe un listado de catástrofes ambientales durante los años transcurridos, pero propone igualmente un desarrollo mediante el uso racional y la protección de los recursos naturales y con absoluto respeto al ambiente puesto que se consideró prioridad para el Ejecutivo Federal y para el PND.⁷⁴

El actual PND 2007-2012⁷⁵ está estructurado en cinco ejes rectores entre los cuales observamos la línea de acción en materia ambiental denominada *Sustentabilidad Ambiental*, que constituye la fase inicial de un proyecto de educación y respeto ambientales para lograr la transformación de nuestro país con vistas prospectivas mediante la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras convirtiendo la sustentabilidad ambiental en un eje transversal de las políticas públicas, de tal

⁷³ DOF 30 de mayo de 2001.

⁷⁴ PND 2001-2006, pág 15.

⁷⁵ DOF 31 de mayo de 2007.

manera que se mejore la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial. En este PND se enlistan algunos acuerdos internacionales que hacen de México un participante activo del desarrollo. Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos son una responsabilidad colectiva.⁷⁶

2.3 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como antecedentes inmediatos de la LGEEPA, hemos de citar la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental⁷⁷ y la Ley Federal de Protección al Ambiente⁷⁸ que derogara la mencionada anteriormente. Al fin de la transición de la materia ambiental y una vez reconocida como constitucional, la ley marco o ley general que fundamenta o sostiene la política ambiental y las bases de leyes posteriores expedidas de forma local y que atribuyen competencia en los ámbitos de gobierno estatal y municipal en materia ambiental; me refiero a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁷⁹ que motiva el siguiente apartado; aunque la LGEEPA ya no sea más una ley marco por poseer igual naturaleza que otras Leyes Generales como la de Vida Silvestre o la de Desarrollo Forestal Sustentable, por mencionar ejemplos. Para sustentar lo anterior, transcribo la siguiente tesis aislada:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.⁸⁰ La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren

⁷⁶ <http://pnd.presidencia.gob.mx/> consultada el 27 de abril de 2010 a las 2:29 horas.

⁷⁷ DOF 31 de marzo de 1971.

⁷⁸ DOF 11 de enero de 1982.

⁷⁹ DOF 28 de enero de 1988.

⁸⁰ Novena Época, Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV. Pág 5. Tesis P.VII/ 2007. Abril de 2007.

apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

Es importante mencionar que por definición una ley marco, es creada por la vía legislativa y tiende a regular un sistema de servicios o bien el establecimiento de un sistema nacional de planeación; al final del día, se trata de normar actividades complejas cuya naturaleza no les permite ser competencia únicamente de un nivel de gobierno. Una vez especificado el objetivo de una ley marco a través de la cual los legisladores adquieren competencias legislativas en materias como salud, ambiente, asentamientos humanos y equilibrio ecológico entre otras. Con base en ello, en la actualidad el Constituyente Permanente ha conferido también atribuciones concurrentes a la Federación y a los Estados en materias como las ya mencionadas.

No obstante la existencia de diversas leyes generales, el ordenamiento jurídico en

materia ambiental se complementa con otras leyes sectoriales vigentes que tratan temas ambientales de forma específica y hasta cierto punto un tanto dispersa. Pero debido a la importancia que posee la LGEEPA al representar el primer indicio de compilación de materias ambientales en un ordenamiento normativo, será por lo pronto esta y no otra la que se analizará como reglamentaria del artículo 4 constitucional.

A manera de antecedente, surgió primero la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que entró en vigor en 1971, luego fue sustituida por la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982 y finalmente la LGEEPA que es hoy día el instrumento primordial para la esfera jurídico-ambiental en México, ya que se trata del ordenamiento más completo en la materia que nos interesa y que hasta cierto punto ha logrado compilar diversos temas de forma integral.

Originalmente, la LGEEPA surgió amén de una iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó en septiembre de 1987 al Congreso de la Unión, fue aprobada con base en el artículo 73 fracción XXIX-G y publicada en el DOF el 28 de enero del año siguiente. El objetivo principal de su creación era darle cohesión al ordenamiento normativo en materia ambiental de forma sustentable, clara y completa que regulara tanto los problemas ambientales que entonces existían como el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales.

Ahora bien, bajo la premisa de que en toda ley debe asegurarse jurídicamente, de acuerdo a la estructura normativa establecida a nivel constitucional, la acotación o sometimiento de los límites que los órganos constituidos y las atribuciones en cuanto a su ejercicio en pro del beneficio colectivo representan bajo la leyenda “esta ley es de interés social” ; debemos también cuestionar que para tratarse de un sistema de competencias funcional se deben tomar en cuenta, sin excluir, los medios de solución de controversias que muchas veces se dejan al garete o fuera de la protección del Estado.

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁸¹ se faculta a la autoridad administrativa para que adopte determinadas medidas de seguridad cuando pelagra el equilibrio ecológico o exista un riesgo inminente de daño grave o deterioro grave a los recursos naturales, por ejemplo la clausura temporal que enuncia el artículo 170 en su primera fracción, o en general todas las descritas por dicho artículo.

En nuestra materia de estudio son de suma importancia los instrumentos económicos, definidos por la LGEEPA como mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales generados por sus actividades económicas, de forma tal que dichos instrumentos funcionan como incentivos para realizar acciones que favorezcan el ambiente⁸².

Si en nuestra Carta Magna el artículo raíz de la materia ambiental es el 4, en la LGEEPA, su homólogo o al menos su equivalente sería el artículo 15, en cuya fracción XII establece que “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.”⁸³

Finalmente el objetivo de la propia LGEEPA, según su artículo 1 es “la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, propiciando el desarrollo sustentable” de manera que asiente, de forma integral, las bases de la materia en cuanto a *equilibrio ecológico y protección al ambiente*.

⁸¹ Reformada nuevamente el 13 de diciembre de 1996.

⁸² Artículo 22 de la LGEEPA.

⁸³ *Ibidem*, Artículo 15, fracción XII.

Como bien señala el maestro Quintana Valtierra, “las normas que definen ámbitos materiales de acción para los poderes públicos, efectivamente reconstruyen la realidad social y la traducen al ámbito artificial donde el Derecho transcurre.”⁸⁴ Sin embargo existen diversas Leyes que por ser de carácter general y por ende de igual naturaleza jurídica, deben ser atendidas de acuerdo a la especialidad del asunto; a continuación enlisto las Leyes Federales, Generales y vigentes de la materia ambiental en el Derecho Interno Mexicano:

1. Ley Agraria (26/02/1992)
2. Ley de Aguas Nacionales (01/12/1992)
3. Ley de Asociaciones Agrícolas (27/08/1932)
4. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. (18/03/2005)
5. Ley de Desarrollo Rural Sustentable (07/12/2001)
6. Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (22/08/2005)
7. Ley de Energía para el Campo. (30/12/2002)
8. Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (13/05/2005)
9. Ley de Navegación y Comercio Marítimos (01/06/2006)
10. Ley de Organizaciones Ganaderas (06/01/1999)
11. Ley de Petróleos Mexicanos (28/11/2008)
12. Ley de Planeación (5/01/1983)
13. Ley de Productos Orgánicos (07/02/2006)
14. Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (01/02/2008)
15. Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (15/06/2007)
16. Ley Federal de Sanidad Animal (25/07/2007)
17. Ley Federal de Sanidad Vegetal (05/01/1994)

⁸⁴ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales*, 3ª ed. Ed. Porrúa, México 2005. pp. 49-50.

18. Ley Federal de Variedades Vegetales (25/10/1996)
19. Ley Federal del Mar (08/01/1986)
20. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (08/10/2003)
21. Ley Minera (26/06/1992)
22. Ley General de Vida Silvestre (03/07/2000)
23. Ley General de Salud (07/02/1984)
24. Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (24/07/2007)
25. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (25/02/2003)
26. Ley General de Bienes Nacionales (20/05/2004)
27. Ley General de Asentamientos Humanos (21/07/1993)
28. Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (28/11/2008)
29. Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (28/11/2008)
30. Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (31/12/1954)
31. Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y las Demás Substancias de las Cuales se Obtengan los Isótopos Hendibles que Puedan Producir Energía Nuclear (26/01/1950)
32. Leyes Reglamentarias del Artículo 27 CPEUM en Ramo de Petróleo (29/11/1958)
33. Leyes Reglamentarias del Artículo 27 CPEUM en Materia Nuclear (04/02/1985)

Para reconocer la naturaleza jurídica tanto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como “ley marco”, así como de todas las anteriormente mencionadas, debemos señalar que tienen como finalidad regular la materia para la que fueron expedidas pero no invalidan otras Leyes creadas primero y que siguen vigentes, las cuales se ocupan de temas específicos de la materia en este caso ambiental o forestal o agrícola o vegetal que regula la ley

marco; es decir, se crean normas generales que alteran ligeramente las leyes ya existentes puesto que quedan supeditadas. Las leyes marco predominan sobre las leyes especiales y por ende tienen la característica de supletoriedad y sólo a falta de una regla específica sobre la materia de la ley “especializada” en la ley marco, se aplicarán las disposiciones de las leyes especiales, es decir que sólo a falta de una regla sobre la materia en dicha ley (la ley marco) se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento.⁸⁵

Debo señalar a manera de crítica que en la normatividad ambiental, ya de por sí harto complicada de entender, tenemos en México diversidad de normas ambientales que sin poseer carácter de general, constituyen disposiciones de observancia colectiva, por ejemplo las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS)⁸⁶ que se estructuran bajo un lenguaje técnico y de difícil comprensión para la mayoría de sus lectores.

2.4 Necesidad de Codificar las Leyes Ambientales.

Luego de ahondar en el apartado anterior, es visible que el marco jurídico como instrumento regulador de conductas es perfectamente moldeable y es que en palabras de Luis Escobar “las medidas legítimamente represivas deben entenderse como instrumentos de excepción, a los que es necesario recurrir sólo como último recurso para salvaguardar el bien común es preferible crear en los ciudadanos una conciencia ecológica y una cultura de respeto al ambiente”⁸⁷ y como resultado, ya la codificación civil marcó el camino en el siglo XIX, es tiempo

⁸⁵ Artículo 1 *in fine* de la LGEEPA.

⁸⁶ Se publican en la Gaceta Ecológica del INE y en el DOF.

⁸⁷ ESCOBAR AUBERT, Luis. *El Desarrollo de la Legislación Ambiental en México*, en 6° Encuentro de Derecho Ambiental. Memorias 2007, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Junio 2008, pp. 245-252.

de convertir el siglo XXI en el de la codificación ambiental que reafirme la importancia de la materia para el ser humano, pues ¿de qué nos sirven las libertades humanas si no existe un entorno para llevarlas a cabo o realizarlas?

Ya en nuestro tiempo, la protección del ambiente queda encasillada en la materia civil, penal, procesal y administrativa; todo depende del caso que se trate, esto es, una legislación ambiental incidental y casual. Crear una legislación basada en la idea de que el ambiente es un todo, es la base sobre la cual se construirá un Derecho Ambiental Integral. La codificación está encaminada a la protección del ambiente en su conjunto, además incluirá la legislación sectorial que hasta ahora tenemos ya se trate de las leyes marco (generales) o de leyes adjetivas (procesales).

A pesar de que una característica que identifica a todo orden jurídico es la de ordenar comportamientos a través de controles normativos de carácter general, por razón de diversidad en dichos comportamientos sociales, es ya sabido que toda norma jurídica viene aparejada en menor o mayor medida de cierta ineficacia jurídica que es independiente de la norma en sí; además, suelen surgir lagunas o carencias que las normas no contemplan en sus hipotéticas disposiciones y pueden generarse obstáculos imprevisibles o zonas de vacío en los supuestos normativos; para evitar que estos vacíos se expandan o se generen nuevas penurias, es necesario que los tres órganos de gobierno trabajen de forma conjunta y continua para cumplir con las garantías constitucionales y para que sus actos se encuentren debidamente legitimados en cuanto a las atribuciones que se les otorgaron legalmente.

No todas las normas tipifican conductas, algunas se enfocan en bienes y otras incluso en fines. Todo funcionario público debe tomar en cuenta los criterios objetivos que atienden a un acto concreto o a los bienes o a los fines, pero que mejor opción que legislar en un ordenamiento jurídico integral, sobre los temas ambientales afines y al unísono establecer las bases que regirán el procedimiento

a seguir en los conflictos que respecto a estos temas se presenten. Es imperativo que de esto surja un ordenamiento que conjunte de forma armónica la parte sustantiva con el derecho adjetivo.

Por un lado es plausible la creación de normas sectoriales que regulan temas ambientales por separado, puesto que gracias a ello me es posible esbozar sobre la codificación que sin lugar a duda es inminente a nivel internacional; en el derecho interno, por ejemplo, podemos mencionar el caso del Código para la Biodiversidad del Estado de México⁸⁸ o el Código para el Desarrollo Sustentable del Estado de Tamaulipas.⁸⁹

Bajo la premisa de que múltiples leyes ambientales son tozudas, dispersas y difíciles de abarcar, ya no se diga, de manejar y a pesar de ello, muchas situaciones ambientales permanecen parcas de regulación, es indispensable que la legislación ambiental proporcione seguridad jurídica sin dilación; por un lado tenemos a la “Ley Marco” que debería fungir como punta de lanza en la materia pero, debido a que hoy día existen al menos veinte leyes denominadas también “Marco”, la materia Ambiental se ha calificado de engorrosa.

Por ello no es de fiar la legislación ambiental que nuestro país posee actualmente, ya que se refiere sólo de forma sectorial a los asuntos ambientales, lo que propongo en este apartado es la codificación ambiental, un código integral de la materia ambiental al que cualquiera con intereses sobre la materia pueda consultar sin temor a encontrar lagunas; debemos realizar un documento de prevención de actividades que probablemente producirían un impacto negativo y considerable al ambiente. Busco una legislación ambiental que tenga por bien

⁸⁸ *Decreto número 183 de la H. LV Legislatura del Estado de México*, fecha de aprobación 8 de julio del 2005, fecha de promulgación 3 de mayo del 2006, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno. Toluca de Lerdo, México 3 de mayo del 2006.

⁸⁹ *Decreto LX-18*, fecha de expedición 2 de junio de 2008., fecha de promulgación 3 de junio de 2008, fecha de publicación Periódico Oficial número 69 de fecha 5 de junio de 2008.

jurídico o jurídicamente tutelado “el resguardo y manejo de todos los factores que constituyen los ecosistemas con una perspectiva global e integradora y con la mira en las inter-relaciones que se presentan entre sus miembros para mantener el equilibrio funcional del todo, sin que deje de tratarse de una incidencia casual y deliberada del Derecho”.⁹⁰

Un viejo adagio señala que “quien mucho abarca, poco aprieta”, lo que se propone es congregar la numerosa legislación existente sobre temas de atmósfera, espacio, vegetación, suelo, agua, fauna, materiales sólidos, residuos peligrosos, pesca, minerales, energía, gases y vapores, diversidad biológica, organismos genéticamente modificados y contaminación, entre otros que en verdad pudieran constituir un cuerpo único; tal parece que los temas colectivos se han dejado de lado incluso en la esfera jurídica, pero no hay que desmembrar la materia ambiental, sino conjuntarla.

En diversos países se observa el fenómeno de necesidad de codificar debido a la atención que al Derecho Ambiental se le ha prestado a pesar de su complejidad ya que “los problemas ambientales no sólo son múltiples sino diferentes unos de otros: tanto es un problema ambiental la disposición final de los desechos hospitalarios como la defensa de la biodiversidad; tanto lo son los estudios de impacto ambiental como las sanciones para las agresiones al entorno.”⁹¹ Con la multiplicidad de textos legales y reglamentarios se corre el riesgo de un desorden e, incluso, de una anarquía en la normatividad ambiental”.⁹²

⁹⁰ *Hacia un Sistema para la Formación en el Derecho Ambiental*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 1995, pp.11-14.

⁹¹ DE LOS RÍOS, Isabel. *Las Tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental en 6° Encuentro de Derecho Ambiental. Memorias 2007*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Junio 2008, pp. 219-231.

⁹² *Ibidem*, p. 220.

La creación de una legislación ambiental sistemática y única, incluyente e integral no es una propuesta nueva puesto que desde el punto de vista doctrinario, el ideal de una jurisdicción *especializada* es posible siempre que en ella se aplique el derecho positivo *especializado* para determinada materia y en este caso se ha ya demostrado que el Derecho Ambiental como rama jurídica requiere una autonomía de jurisdicción, principios y legislación adecuada con carácter de propio.

El carácter autónomo y multidisciplinario del Derecho Ambiental como rama le es otorgado por su especialización, ya que su objeto de estudio es el Ambiente como se ha explicado en el capítulo primero y necesita de un tratamiento diferenciado tanto en el ámbito sustantivo, como en el adjetivo o procesal y ya dicho sea de paso, también en el jurisdiccional. La eficacia de la normatividad ambiental radica, según mi parecer, en tres supuestos; el primero de los cuales es la implementación de una normatividad globalizadora (término que se ha puesto en boga durante los últimos años) y que plantea la posibilidad de hacerla materialmente aplicable; como segunda consideración, debemos salir del nivel discursivo y la voluntad política de proteger el ambiente a la creación de los instrumentos normativos necesarios en el plano de lo jurídico, puesto que, tal como menciona Guillermo Zepeda, lo imperante es crear “preceptos ambientales que se traducen en Derechos Fundamentales, en virtud de su contenido (alcance), tutela judicial (eficacia) y definición de su titularidad (derecho subjetivo)”⁹³; la tercera conjetura es el conocimiento especializado que sobre la materia los jueces posean.

Ya se ha marcado en los ámbitos jurídicos adjetivos de reciente formación al Derecho Procesal Ambiental junto con el Derecho Procesal Electoral⁹⁴ por lo que

⁹³ ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl en FIGUEROA NERI, Aimée. *Fiscalidad y Medio Ambiente*, Porrúa, México, 2000. XV.

⁹⁴ FLORES TREJO, Fernando. *Bioderecho*. Porrúa. México, 2004 p. 157.

uno de los retos del presente trabajo es notar la realidad social, política y económica como referente *sine qua non* los compromisos que México ha asumido a nivel internacional para enfrentar los embates contra la casa común de la humanidad no se llevarán a cabo.

Debemos ser cuidadosos y no hacer un Código de una recopilación de Leyes, lo que se pretende es compendiar el ordenamiento sectorizado y disperso en un texto jurídico de forma metódica, subjetiva, procesal y sistémica. En esta yuxtaposición de normas se deberá ajustar y actualizar de acuerdo a la realidad social y a la aplicación de leyes para mantener la cohesión entre los textos antes desmembrados. Tendrá que formarse un texto que responda a todos los bienes ambientales, con procedimientos claros que permitan la aplicación correcta de los preceptos integrales. La sugerencia en este apartado, si es que de eso se trata una tesis propositiva, consiste en unir de forma más digerible, completa y clara el contenido de las leyes sectoriales.

Además un texto legal adquiere su validez cuando se aplica, aunque por el solo hecho de existir merece ya observancia en su cumplimiento, no es sino hasta que los jueces, magistrados o ministros lo hacen valer; igualmente con los abogados que litigan con ahínco en defensa de sus clientes para que se aplique la ley. El punto a destacar aquí es el factor humano, que al final del día es lo que para mí vale más, los juzgadores deben preservar el estado de derecho, pese a lo que para su integridad, empleo o intereses represente una adecuada y justa decisión.

Por todo lo anterior, creo que constituye un enorme reto personal, el “hacer ruido”, convencer e interesar al menos, colocando un granito de arena, a los lectores del presente trabajo de investigación, mi propuesta para México y sus habitantes primero, y que mejor, que extrapolarlo a nivel internacional en cuanto a la

protección, control, prevención y resolución de controversias en la materia que para mí es la más interesante e importante de la época actual.

Si lo aquí vertido brinda frutos, y esos frutos traducidos en institución funcionan como se espera, tengo la certeza de que México no será más un país en vías de desarrollo sino que además se convertirá en moralmente reconocido, pues ya lo dijo Eduardo Galeano en su magna obra “unos países se especializan en ganar y otros en perder. Nuestra comarca del mundo, que hoy llamamos América Latina, fue precoz: se especializó en perder desde los remotos tiempos en que los europeos del Renacimiento se abalanzaron a través del mar y le hundieron los dientes en la garganta”⁹⁵ pero este es el tiempo de ganar y de establecer un Estado hasta ahora incapaz de definir y traducir las normas en realidades que se vean reflejadas en lo que se ha denominado “interés público”.

Estoy consciente de lo arduo que es crear la realidad ambiental en el país, y es que a todas luces la importancia y preferencia que se le da a la materia ambiental sobre otras diversas es evidente, basta echarle un vistazo a los medios de comunicación como televisión o radio en los cuales, a duras penas aparece una nota agradable para cerrar el noticiero sobre el nacimiento de un nuevo chimpancé en cautiverio. Es primero porque deseamos que el interés en la materia ambiental se incremente en los juristas mexicanos y segundo porque creo indispensable que México ingrese a la lista de países preocupados y ocupados por instituir un tribunal autónomo federal ambiental, con el fin de resolver controversias ambientales en su orden jurídico interno y que al exterior sea aprobado como país empático, un país consciente de la debilidad humana en el planeta o de su calidad de “bugs ambientalistas”, en pocas palabras... un país verde.

⁹⁵ GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas de América Latina*. p. 3. Consulta electrónica en página http://eblog.com.ar/wp-content/uploads/las_venas_abiertas_de_a.pdf el día 3 de mayo de 2010.

3. Marco Institucional del Derecho Ambiental en México

Una vez analizado el marco normativo como fundamento de la creación y existencia de cualquier autoridad administrativa o judicial, me referiré a uno de los documentos más representativos a nivel humano para mi tema de tesis que es, sin duda, el generado luego de una intensa lucha del pueblo por frenar los abusos arbitrarios del poder sin reservas en la sociedad francesa del siglo XVIII, el producto de esta lucha como ya se ha mencionado es la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en donde fueron plasmadas algunas ideas del barón Montesquieu ⁹⁶.

Ahora bien, en el artículo 16 del citado ordenamiento se señala que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución”⁹⁷. Se entiende entonces que la encomienda de resolver controversias en la concepción primaria de división de poderes le era otorgada al poder judicial. También Rousseau se planteó la inquietud de la división de poderes más como una distribución de funciones; en todo caso, se haría referencia a una división del poder y no de poderes ya que para él la voluntad del pueblo constituye un acto de soberanía en virtud de que nada hay más fuerte que el poder soberano.⁹⁸

De cualquier forma, la sociedad exige el balance de estas atribuciones de manera tal que constituyan el sistema de contrapesos necesario para garantizar el estado

⁹⁶ por ejemplo la noción de “División de poderes” que entrecorrimo por el hecho de tratarse de un solo poder público que emana del pueblo y por ello debe ser indivisible y único imposible de segregarse; entonces se debe hablar de una distribución de competencias y no de una división de poderes. Una vez aclarado este punto, la doctrina moderna de división de poderes ha actualizado los principios difusos que Montesquieu plasmara en *Del Espíritu de las Leyes* puesto que para ninguno de los sistemas jurídicos contemporáneos sería válido ni correcto señalar la división de poderes fuera del contexto histórico, social y político bajo el cual se determinó en su momento y se estipula ahora el crear nuevas formas de organización en este caso política e institucional.

⁹⁷ Véase *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

⁹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Ed. Altaya, S.A., Barcelona, España, 1993, pp26-27.

de derecho del que tanto se habla y mantener así un balance entre estos órganos de gobierno para impedir el ataque a la libertad y derechos de las personas que se encuentran dentro de un marco jurídico determinado.

A todo Estado, como ente jurídico se le encomiendan las atribuciones necesarias para cumplir con las exigencias del pueblo que le confieren el poder y que como federación, México distribuye verticalmente en municipal, estatal y federal. Igualmente reparte la esfera de competencias en actos de carácter legislativo, ejecutivo y judicial. Para comprender el dilema de las autoridades administrativas como órganos jurisdiccionales debo señalar la naturaleza jurídica de sus actos, es decir, los actos que desempeña el Estado son generados materialmente por órganos de gobierno legislativos, administrativos y judiciales.

Se puede afirmar que el orden jurídico contiene elementos de índole normativo pero también entraña un elemento institucional y no menos importante, puesto que es esta parte del derecho, la institucional, la que matiza las situaciones jurídicas en las que en menor o mayor medida se involucran cuestiones morales ya no se diga emocionales. Una vez tratado el asunto normativo en el capítulo anterior, podrá observarse que las normas generalmente ordenan conductas que limitan o habilitan a las autoridades y gobernados, puesto que invisten estructuralmente a los actos de gobernantes y los limitan para que su ejercicio sea sólo algo que funciona a través de la legitimación que la legalidad admite. Esta es la razón de ser del presente capítulo, la de señalar algunas atribuciones taxativas de las autoridades ambientales en nuestro país que limiten, circunscriban y reduzcan un caso a determinadas situaciones.

En nuestro sistema jurídico mexicano, la existencia de estas figuras desentraña el papel del estado que consiste en brindar a la sociedad seguridad jurídica de forma tal que se garantice también la permanencia del Estado. Lo que busco es destacar la naturaleza de las autoridades administrativas y judiciales en el mundo jurídico respecto del ambiente, de manera que funjan como sustento de las

sugerentes modificaciones que señalaré en capítulos posteriores con base en la integración, funciones, atribuciones y procedimientos del poder judicial mexicano en la actualidad.

En este capítulo se estudian algunas autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales en materia ambiental, ya sea con o sin atribuciones específicas al respecto; en este sentido, no pueden escapar de mi crítica ni el principio de división de poderes ni el de exhaustividad jurisdiccional de los asuntos. Es decir, se analiza el federalismo del sistema jurídico mexicano que se convierte en un verdadero conflicto inclinado por el aumento del rezago de expedientes y la carga de trabajo hacia determinadas autoridades que muchas veces carecen de conocimientos técnicos necesarios o suficientes en la materia especializada de la que se trate.

En vista de que en todo sistema jurídico es necesario tener contrapesos, considero al órgano judicial de suma importancia en este sistema de poder para señalar luego, como dato importante la diferenciación entre lo judicial y lo jurisdiccional que resulta necesario al fijar nuestro marco institucional en este capítulo y para referirnos a las autoridades tanto administrativas como judiciales o, en vista de lo que representa la impartición de justicia ambiental en nuestro país, referirnos mejor al “poder judicial”.

El propósito es realizar un estudio integral de las autoridades administrativas y judiciales, cabe señalar que no será una investigación del todo exhaustiva, puesto que me limitaré a señalar aspectos que considero relevantes para mi propuesta de investigación tales como la naturaleza jurídica de la que gozan y sin afán de crear en este apartado una tesis de cada institución y autoridad administrativa o judicial. En este sentido me refiero a las figuras jurídicas que giran en torno al ambiente, ya sea como autoridades administrativas o como judiciales analizadas como un todo y de forma global e incluyente.

Todo esto con la finalidad de guiar al lector a través de la situación actual por la que atraviesan los órganos de impartición de justicia ambiental hoy en día, a efecto de comprenderlos y aceptarlos como nuestra opción más factible de acceder a la justicia ambiental como derecho fundamental del que somos acreedores. Muy bien, sin más preámbulo en este capítulo, adentrémonos a analizar el marco institucional del derecho ambiental en México.

3.1 Autoridades administrativas

Sobre el territorio nacional los órganos federales desempeñan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. También en los estados, los órganos y las autoridades ejercen estas funciones públicas bajo principios constitucionales; igualmente sucede con el Distrito Federal y los municipios que distribuyen el orden de sus ámbitos competenciales en forma vertical. En esta ocasión lo mejor será ser mesurada por lo cual me referiré únicamente a órganos y autoridades federales y específicamente a lo que en el argot administrativista se conoce como “cabeza de sector” en materia ambiental y dejaré para otra ocasión los niveles de gobierno locales, es decir, el sistema estatal, municipal y del Distrito Federal.

En lo relativo a la función que se desempeña, no debemos referirnos exclusivamente a los órganos del poder judicial como los únicos que dirimen controversias, puesto que no es una función o atribución taxativa, también participan los órganos administrativos y es precisamente esto lo que se cuestiona en la presente investigación, porque aunque por definición o esencia deban ser los órganos judiciales quienes se encarguen de impartir justicia, existen en México tribunales que no forman parte del Poder Judicial sino del Ejecutivo, como los tribunales administrativos que llevan a cabo funciones jurisdiccionales, al grado de ser dotados de una estructura especializada en torno a una legislación jurídica con iguales características.

Es menester señalar en este apartado al menos una interpretación de *Administración Pública Federal*, para ello una mención del doctor Andrés Serra

Rojas que la define como “una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende, directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos”.⁹⁹ Según la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal”¹⁰⁰. Indiscutiblemente, en el apartado de autoridades administrativas, por fuerza, debemos señalar el ordenamiento que nos indicará las atribuciones en las que diversas secretarías tienen incidencia respecto de la materia ambiental.

En el ámbito administrativo, existen facultades jurisdiccionales como parte del conjunto de funciones o actividades que regulan el desenvolvimiento y desempeño de cada organización, dependencia o entidad, organismo o institución. Estas funciones son de carácter general y se encuentran en todas las instituciones de la administración pública y principalmente consisten en planear, organizar, coordinar y controlar; esto es, las autoridades administrativas se dedican primordialmente o básicamente a la producción de servicios pero no deberían ir más allá de su mandato, en pocas palabras y según mi parecer, no deberían juzgar.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su capítulo II artículo 26, el Poder Ejecutivo cuenta con diversas dependencias para el despacho de asuntos de índole administrativo. Sucede que en autoridades administrativas en materia ambiental podemos situar por ejemplo a las siguientes: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Salud; Secretaría de Marina; Secretaría de Economía; Secretaría de Energía,

⁹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, primer curso, 24° ed., Ed. Porrúa, México, 2003. pp.86-87.

¹⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 90.

Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública, incluso la de Comunicaciones y Transportes, y es de esperarse que tengan atribuciones en materia de ambiente si por naturaleza son autoridades ambientales; sin embargo no es cuestión el enlistar la competencia que poseen por el mero hecho de que sería redundante y hasta tedioso. De hecho sería factible vincular también a las secretarías de Turismo, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Relaciones Exteriores y podríamos adjuntar también a la Secretaría de Gobernación pero con esta coartada, me limitaré a señalar la naturaleza jurídica de cada autoridad administrativa posee, de tal forma que quede claro porque se tiene como marco institucional.

Una vez comprendido el fundamento constitucional de la Administración Pública Federal y a sabiendas de la existencia de la ley reglamentaria de dicho artículo, me refiero a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , así como de la Ley de Planeación ¹⁰¹ , seguiré con la descripción de algunas autoridades administrativas en materia ambiental.

3.1.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

¹⁰². Naturaleza Jurídica y Competencia en Materia Ambiental.

Las facultades con que cuentan las autoridades administrativas para ejercer sus atribuciones se refieren sobre todo a la política ambiental, es decir, se faculta a ciertas dependencias y entidades de la administración pública federal como la SEMARNAT para que formule y aplique las políticas ambientales. ¹⁰³

¹⁰¹ Ley reglamentaria del artículo 26 constitucional, publicada en el DOF el 5 de enero de 1983 y con base en la cual se disponen y ejecutan las funciones de la Administración Pública Federal a través de sus diversas dependencias.

¹⁰² Información recopilada de <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/inicio.aspx> el día 9 de octubre de 2009 a las 19:47 horas.

¹⁰³ Artículo 32- BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada en el DOF del 17 de junio de 2009.

En vista de que el término “desarrollo sustentable” surgió al mundo jurídico en el año 1987, por lo que en México se requirió de un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales. Un año más tarde, en 1988, dicho concepto fue plasmado con la entrada en vigor de la LGEEPA; por ello, los cambios implicaron también que la Subsecretaría de Ecología se reorganizará en dos órganos desconcentrados de SEDESOL: La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE). La primera vigilaba, inspeccionaba y verificaba el cumplimiento de la normatividad, así como de los correctivos y sanciones aplicables a las violaciones de las mismas. La segunda tenía la encomienda de formular y expedir las normas y criterios ambientales, así como de la evaluación y dictámenes de las manifestaciones de impacto ambiental, de la administración de las áreas naturales protegidas que no se encuentren bajo la responsabilidad de otras dependencias y del ordenamiento ecológico del territorio.

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dicha institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral. Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y la SEMARNAP quedaría integrada por diversas comisiones, subsecretarías e institutos que pertenecieran hasta entonces a secretarías como la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de Desarrollo Social y la de Pesca.

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que responda a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales, que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de

biodiversidad. La SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de Estado.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno perteneciente al Poder Ejecutivo Federal como parte de la Administración Pública Centralizada que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable".¹⁰⁴

Con la aprobación del Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca*.¹⁰⁵ En particular, el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de esta dependencia, a quien corresponde el despacho de los diversos asuntos entre los que destacan "formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades".¹⁰⁶ Sin embargo, sería soso transcribir las 41 fracciones del artículo antes citado así que en aras de conocer más a fondo la razón jurídica de su existencia, continuaré con sus órganos desconcentrados.

¹⁰⁴ Véase fracción I, artículo 32BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁰⁵ DOF 30 de noviembre del año 2000.

¹⁰⁶ Cf. Fracción II del artículo 32 BIS. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.1.1.1 Órganos Desconcentrados

Para conocer los órganos desconcentrados de la SEMANAT, vale la pena aquí señalar la diferencia primordial entre la desconcentración y la descentralización que consiste en suponer o no personas jurídicas distintas, nuevas o ya existentes; además en la desconcentración no se cuenta con autonomía orgánica¹⁰⁷ (asignación de prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos), sino únicamente técnica que les permite poseer una gestión administrativa y financiera dentro de la organización central.

No está de más saber que en la Administración Pública Federal “descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas..., la descentralización crea entidades para repartir las funciones ya existentes o para que se desarrollen nuevas”¹⁰⁸, mientras que la desconcentración se refiere al “reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades,...,esto es, con cierta autonomía que parecen prestar..., en la desconcentración el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente”¹⁰⁹ de cierta manera, siguen formando parte del poder central y sólo existe entre ellos una relación de órganos superiores e inferiores del Estado. La SEMARNAT cuenta con tres subsecretarías: Planeación y Política Ambiental; Gestión para la Protección Ambiental; Fomento y Normatividad Ambiental.

¹⁰⁷ BUTTGENBACH, André, *Manual de Droit Administratif*, en OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª. ed., Porrúa, México, 1988, p.p. 303 y 304.

¹⁰⁸ OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª. ed., Porrúa, México, 1967, p. 227

¹⁰⁹ Ibidem, p.226.

Las subsecretarías son el motor central de la gestión y cuentan con el apoyo de los siguientes órganos desconcentrados: Delegaciones federales; Comisión Nacional del Agua (CNA); Instituto Nacional de Ecología (INE); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Los órganos descentralizados son: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Cabe señalar que el INE se dedica a la investigación y se relaciona directamente con las instituciones científicas, teniendo como programa de trabajo las necesidades de SEMARNAT. Asimismo, se trabaja con un órgano intersecretarial que es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).¹¹⁰

En general y desde mi punto de vista, los órganos desconcentrados de la SEMARNAT siguen siendo juez y parte en la mayoría de los procesos de naturaleza ambiental y permiten conculcar con relativa facilidad algunas normas, lo cual dificulta la adecuada tutela de los bienes ambientales en México, por ejemplo en los casos de inspección y vigilancia como atribución de la Comisión Nacional del Agua el proceso completo se realiza por la misma estructura y se deja de lado la potestad de la PROFEPA como órgano administrativo procesal por excelencia en la materia ambiental.

Según lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento Interior de la SEMARNAT¹¹¹ ésta cuenta con 3 Subsecretarías, 4 Unidades Coordinadoras, 1 Oficialía Mayor, 1 Coordinación General, 1 Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, 17 Direcciones Generales y diversas Delegaciones Federales, sin embargo son destacables sus 4 Órganos Administrativos Desconcentrados: Comisión Nacional del Agua (CNA), Instituto Nacional de Ecología (INE),

¹¹⁰ Datos encontrados en <http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/Documents/organigrama.html> el día 9 de octubre de 2009 a las 20:23 horas.

¹¹¹ DOF 24 de agosto de 2009.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas¹¹². Estos órganos desconcentrados estarán jerárquicamente subordinados a la SEMARNAT y tendrán atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determine y conforme a disposiciones aplicables.¹¹³

Dada la importancia que representan estos últimos en el área de administración de justicia ambiental hoy en día relataré de forma especial algunos aspectos de los órganos desconcentrados de la SEMARNAT, por supuesto todo ello conforme a su propio Reglamento Interior, en el cual se establecen explícitamente las atribuciones de cada uno de sus integrantes; sin embargo, por no ser nuestro objeto de investigación el análisis exhaustivo de la SEMARNAT, exaltaré únicamente a sus órganos desconcentrados cuya competencia y organización se establecen en el capítulo octavo, artículos 40 al 43 del Reglamento Interior de SEMARNAT.

3.1.1.1 Instituto Nacional de Ecología (INE)

Cuando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se transformó en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el año de 1992 se crearon dentro de la misma dos organismos desconcentrados, la PROFEPA y el INE¹¹⁴ Posteriormente estos dos nuevos órganos pasaron por decreto a las filas burocráticas de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en diciembre de 1994.¹¹⁵

¹¹² Fracción XXXI del Artículo 2. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. DOF 24 de agosto de 2009.

¹¹³ Ibidem. Artículo 40.

¹¹⁴ Reglamento Interior de la SEDESOL, 1992, Derogado por el Reglamento de SEMARNAP, 1996.

¹¹⁵ *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* DOF 28 de diciembre 1994 .

A partir de la nueva estructura orgánica otorgada a la SEMARNAT, podemos inferir que es el INE quien sufre los cambios más drásticos ya que algunas de sus atribuciones pasaron a otros órganos o direcciones generales, por ejemplo la materia de Áreas Naturales Protegidas por mencionar un ejemplo, de tal manera que su ejercicio en materia ambiental queda, en mi opinión, cercenado y por ende condenado a ser únicamente órgano de investigación científica y estudio de asuntos que requieran su atención, pero sobre todo el INE se encuentra a cargo de un presidente y funge como apoyo técnico y científico de la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados.

Para entender la naturaleza jurídica como conjunto de características sustanciales que hacen a esta institución perteneciente a una especie o género particular, lo cual nos permite englobarla en un conjunto, debo señalar la diferencia sustancial que la identifica de cualquiera otra de la misma especie. El INE es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT. Su misión es “generar, integrar y difundir conocimiento e información a través de investigación científica aplicada y el fortalecimiento de capacidades, para apoyar la formulación de política ambiental y la toma de decisiones que promuevan el desarrollo sustentable.”¹¹⁶ Se plantea como visión “ser un Instituto que impulsa y guía la agenda de investigación ambiental aplicada en México y aporta significativamente a ésta, en respuesta a las necesidades emanadas de la política sectorial del medio ambiente y contribuyendo efectivamente al desarrollo sustentable del país.”¹¹⁷

Lejos de quedar en la oquedad, la descripción anterior se antoja “quimérica” ya que por lo pronto, las atribuciones del INE están dispuestas en el capítulo décimo del Reglamento Interior de la SEMARNAT, específicamente en el artículo 110 modificado en noviembre de 2006 y que con las adiciones de sendas fracciones incluye al INE un poco más en los proyectos educativos a nivel nacional e

¹¹⁶ <http://www.ine.gob.mx/acerca>. Octubre 29 de 2009 a las 18:36 horas.

¹¹⁷ Ibidem.

internacional en cuanto a temas de suma importancia como el cambio climático, emisión de contaminantes tóxicos y gases de efecto invernadero¹¹⁸ pero no representan mayor influencia (ni en la política sectorial ni en el desarrollo del país), que la de permanecer como ideas plasmadas en papel.

La mayoría de sus atribuciones consisten entonces en investigación, diseño y estudio de diversas situaciones ambientales, tanto en política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del ambiente como de sus métodos, técnicas y procedimientos.

3.1.1.1.2 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

A principios de la década de los ochenta (1982), se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Subsecretaría de Ecología, lo que representó un gran avance en materia de protección ambiental pues se incluye por primera vez un capítulo de Ecología en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y se modifica el marco jurídico al promulgarse el mismo año la Ley Federal de Protección al Ambiente.

No obstante los lentos resultados en algunas otras áreas, el incremento de problemas en materias ambientales y contaminación por industrias, los problemas de política sectorial y la nula prioridad en la política social en los tres niveles de gobierno, determinaron claramente la necesidad de asignar más presupuesto y expandir las políticas públicas alrededor del tema, así se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el año de 1992.

A pesar de los esfuerzos realizados por ambientalistas como el entonces presidente de la Asociación de Abogados de la Ciudad de México, Joaquín Dávalos Paz que ya en 1989 había esbozado el tema y propuesto la creación de

¹¹⁸ DOF 29 de noviembre de 2006.

una Procuraduría de la Ecología¹¹⁹, fue hasta el 4 de junio de 1992 que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se erige como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y actualmente pertenece bajo la misma naturaleza a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con autonomía técnica y operativa. Tiene la característica de ser un órgano con facultades administrativas y jurisdiccionales y sus principales objetivos son la divulgación, observancia, promoción, cuidado, vigilancia e inspección de los recursos naturales y disposiciones ambientales previstas por el ordenamiento jurídico mexicano.

Por lo que se refiere a su competencia, la PROFEPA puede conocer de las violaciones a normas ambientales de naturaleza administrativa y está facultada para asesorar, recibir, atender y canalizar denuncias por incumplimiento a dichas disposiciones jurídicas. Igualmente tiene a su cargo la inspección, admisión y valoración de pruebas y alegatos presentados por los particulares dentro del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia; sin embargo la PROFEPA sólo puede “substanciar y resolver los recursos administrativos que le competan”¹²⁰ y “emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos...”¹²¹, siempre y cuando tengan naturaleza administrativa y ambiental, ya que no puede examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.

La PROFEPA dice tener la misión de “procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la Ley, desterrando a la vez impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros

¹¹⁹ DÁVALOS PAZ, Joaquín. *Crear la Procuraduría de la Ecología como Solución al Problema*. IUS SEMPER. Publicación Nacional de Información y Análisis Jurídico. Año VII, Volumen IX, 2ª época, No. 89, México, D.F. Lunes 20 de Noviembre de 1989.

¹²⁰ Fracción XVII del artículo 118 del Reglamento Interior de SEMARNAT, reformada DOF el 29 de noviembre de 2006.

¹²¹ Ibidem Fracción V.

principios de equidad y justicia”¹²² aunque según el Reglamento Interior de la SEMARNAT su función primordial es *velar por los intereses colectivos del ambiente, es decir por los de la sociedad respecto del ambiente*. A mi parecer una de las competencias más plausibles de PROFEPA (por ser incluyente o interdisciplinaria) recae en investigar los hechos relacionados con denuncias ambientales que violen disposiciones administrativas y en su caso hace del conocimiento del Ministerio Público Federal las acciones u omisiones que pudieren constituir ilícitos en materia ambiental.¹²³

La PROFEPA es en la práctica, según mi parecer, y siguiendo los presupuestos normativos de Kelsen, una institución con normas impuras o en fase de purificación en vista de que una norma jurídica está completa y es independiente si y sólo si prescribe una sanción; por este motivo, las reglas de competencia no pertenecen al rubro de las normas independientes; su naturaleza es complementaria y sólo adquiere pleno sentido jurídico dentro de la Teoría Pura, cuando se les observa en su relación con el conjunto del ordenamiento y, particularmente, como fases o etapas de las normas coactivas.”¹²⁴

Para conocer más de la PROFEPA basta con revisar el capítulo décimo primero (artículos 118-140) del *Reglamento Interior de la SEMARNAT* en el que se describen sus atribuciones, estructura y la competencia específica de cada una de las 4 Subprocuradurías y 14 Direcciones Generales que la integran.

2.1.1.1.3 Comisión Nacional del Agua (CNA)

En 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA o CONAGUA) como autoridad federal en materia de administración del agua, protección de cuencas

¹²² <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/Vision.htm> Consultada el 8 de febrero de 2010.

¹²³ fracción XVII del Artículo 118, Reglamento Interior de SEMARNAT.

¹²⁴ KELSEN, Hans. “Teoría Pura del Derecho”. 5 ° ed. Ed. UNAM, México, 1986, pág. 164.

hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre descargas y tratamientos del agua, es decir, no sólo se le dotó de un carácter administrativo sino también ambiental, sin que exista conflicto entre estas disciplinas y se le otorgó autonomía tanto técnica como operativa. En 1976 los recursos forestales y el suelo eran responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de la que a su vez dependía la Comisión Nacional del Agua (CNA). “Actualmente, la misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso”.¹²⁵

Interesante es que en el propio Reglamento Interior de SEMARNAT se supedita el nombramiento del titular de este órgano desconcentrado a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales y no al propio Secretario de Medio Ambiente, como ocurre con los demás desconcentrados de SEMARNAT.¹²⁶

El Reglamento Interior de la SEMARNAT¹²⁷ fue reformado en el año 2003; esta reforma no representó un cambio drástico para SEMARNAT puesto que fuera de la nueva numerología en los artículos que contenía, lo especial fue para la materia de administración del agua a nivel nacional, ya que el Reglamento reformado señala la organización, estructura y atribuciones de una nueva Comisión Nacional del Agua. Posteriormente una nueva reforma en el año 2006 eliminó por completo el apartado de la CNA en el dicho ordenamiento. Se derogó el capítulo noveno (artículos 44- 109) por el Transitorio Segundo del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.¹²⁸

¹²⁵ <http://www.cna.gob.mx/Espaniol/TmpContenido.aspx?id=627017f9-7e2f-44ba-ba8c-25e28baf085d|ACERCA DE CONAGUA|1|0|0|0|0> Consultada en 10 de febrero de 2010 a las 21:58 horas.

¹²⁶ Artículo 41 Reglamento Interior de SEMARNAT DOF el 29 de noviembre de 2006.

¹²⁷ Reglamento Interior de la SEMARNAT, publicado en el DOF el 21 de enero de 2003

¹²⁸ DOF 20 de noviembre de 2006.

Un personaje destacable o importante en este desconcentrado es sin duda su Director General quien en virtud de las atribuciones que le son conferidas "...podrá, previa autorización del Consejo Técnico de la Comisión y registro de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, conforme a las disposiciones aplicables, establecer las coordinaciones de proyectos especiales que se requieran..."¹²⁹ Cabe observar nuevamente la participación de otra autoridad administrativa que por definición poco tendría que relacionarse con la materia ambiental.

La CNA como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales funge como autoridad ambiental en materia de aguas puesto que, tiene a su cargo también, además de las mencionadas en su Reglamento Interior, "el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley de Aguas Nacionales y los distintos ordenamientos legales aplicables; los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, así como los programas especiales y asuntos que deba ejecutar y coordinar en las materias de su competencia"¹³⁰, lo cual amplía su margen de competencia en materia ambiental, pero lo limita al mismo tiempo al recurso "agua" que según mi parecer y de acuerdo a la estructura de SEMARNAT, podría tratarse de una sectorización de materias que al final del día recaen en una sola: el ambiente.

De acuerdo a la estructura administrativa existente en nuestro país, hay dos autoridades encargadas de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental; por un lado tenemos a la PROFEPA y por el otro a la CNA, podemos afirmar entonces que su competencia se distribuye por materia. Esto nos hace considerar la especialización que de lo ambiental hoy se vislumbra en el estado mexicano.

¹²⁹ Artículo 8 del *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua*, DOF 30 de noviembre de 2006.

¹³⁰ *Ibidem*. Artículo 1.

2.1.1.1.4 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

Se trata del órgano desconcentrado más joven con el que cuenta SEMARNAT, fue creado con las reformas a la LGEEPA¹³¹ aunque inició sus actividades el 5 de junio del año 2000. Se encarga de la administración de Áreas Naturales Protegidas que son definidas por la propia LGEEPA como “las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley”¹³²

A fin de atender la totalidad de aspectos integrados en la nueva política ambiental, la CONANP se ha planteado el objetivo general de “conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las ANP y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable en Regiones Prioritarias para la Conservación, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica”¹³³ y para llevar a cabo su objetivo hace uso tanto del Reglamento Interior de SEMARNAT como de la LGEEPA y su Reglamento los cuales establecen atribuciones específicas en la materia de Áreas Naturales Protegidas; igualmente, se ocupa de Formular, promover, ejecutar y evaluar proyectos, programas actividades tendientes a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las áreas naturales protegidas.¹³⁴

¹³¹ DOF 13 de diciembre de 1996.

¹³² Fracción II, artículo 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, DOF 28 de enero de 1988 con modificaciones de 7 de enero de 2000.

¹³³ http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/ consultada el 12 de febrero de 2010 a las 22:41 horas.

¹³⁴ Capítulo décimo segundo, artículo 141. *Reglamento Interior de la SEMARNAT. Reformado DOF 29 de noviembre de 2006.*

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas administra actualmente 173 áreas naturales de carácter federal que representan más de 24,406,886 de hectáreas.¹³⁵ Estas áreas se clasifican según categorías de Áreas de Protección de Flora y Fauna, Reservas de la Biósfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Recursos Naturales y Santuarios entre otras.

Según lo dispuesto por el artículo 142 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, la Comisión de Áreas Naturales Protegidas estará a cargo de un Comisionado Nacional¹³⁶ cuyas facultades se señalan en el artículo 143 del mismo ordenamiento y consisten, entre otras, en “dirigir la política administrativa de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación; promover la participación de los sectores público, social y privado en su conservación mediante el establecimiento, protección y manejo, incluyendo éste el uso y aprovechamiento sustentable restauración y administración para el desarrollo sustentable”¹³⁷, por mencionar algunas.

Mediante decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de agosto de 1986, otra dependencia bajo el nombre de Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) fue creado como un desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y en 1994 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de tal manera que el IMTA se unió a las filas de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)¹³⁸ que como ya se ha dicho, más tarde se convirtió en SEMARNAT.

¹³⁵ http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/ consultada el 12 de febrero de 2010 a las 23:19 horas.

¹³⁶ Fracción I, artículo 142 del *Reglamento Interior de la SEMARNAT* reformada DOF 29 de noviembre de 2006.

¹³⁷ *Ibidem*. Fracción I, artículo 143.

¹³⁸ DOF, 28 de diciembre de 1994.

A pesar que en el Reglamento Interior de la SEMARNAT no se incluye al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) como órgano desconcentrado sino que se le concede la denominación de organismo público descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, coordinado en forma sectorial por la SEMARNAT ¹³⁹

La facultad de los Institutos como Órganos Desconcentrados de SEMARNAT se limitan al carácter técnico y científico que coadyuve a la investigación de sus materias específicas, en este caso, del agua, pero lamentablemente, sus atribuciones no van más allá que ser hasta cierto punto un órgano ornamental de la Secretaría a la que pertenece.

A manera de crítica mi comentario anterior reclama que se divida o desmenuce tanto una sola materia, en palabras de la Dra. Raquel Gutiérrez Nájera “estamos regresando a una visión fragmentada y sectorial del ambiente. En efecto, la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)¹⁴⁰, como un organismo descentralizado y la inclusión en la SAGARPA en los aspectos relativos al manejo del recurso pesquero, sin lugar a dudas son signos contrarios a una visión integral, racional y proporcional del ambiente en cuanto a su manejo y administración...”¹⁴¹

3.1.2 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La SAGARPA es la Secretaría de estado dependiente del Ejecutivo Federal que tiene encomendado el cumplimiento de metas y objetivos que el Plan Nacional de

¹³⁹ DOF, 30 de octubre de 2001.

¹⁴⁰ Cf. Decreto mediante el que se crea la Comisión Nacional Forestal, como organismo público descentralizado, cuya coordinación sectorial corresponderá a la SEMARNAT. DOF de 4 de abril del año 2001.

¹⁴¹ GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, 6° ed., Ed. Porrúa, México, 2007., pp. 55,56

Desarrollo se fija para el sector agropecuario así como las atribuciones que le son conferidas conforme al Reglamento Interior de la SAGARPA, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras normas que le resulten aplicables.

Luego de diversos cambios realizados tanto a la denominación que a dicha secretaría se le otorgaran, así como a las fusiones que experimentaría con otras dependencias, en 1995 la Secretaria de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural dejó de conocer sobre asuntos relacionados con los recursos hidráulicos que desde entonces competían a la entonces Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Actualmente la SAGARPA tiene incorporadas las tareas de pesca y alimentación para quedar finalmente como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cuya misión es “promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores”¹⁴²

La SAGARPA tiene entre sus objetivos el de “Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad”¹⁴³ el cual no es nada despreciable para nuestra materia ambiental y según el artículo 2 de su propio Reglamento Interior, señala como atribución “organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior

¹⁴² <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/VisionyObjetivos.aspx> consultado el día 16 de febrero de 2010 a las 13:56 horas.

¹⁴³ Ibidem. 14:08 horas.

de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.”¹⁴⁴

Sólo como comentario cabe señalar que no se han actualizado diversos ordenamientos que aún mencionan la competencia “pesca” o que no se refieren al dominio que sobre “alimentación” incumbe a la SAGARPA lo cual en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, podría generar inseguridad jurídica al gobernado en caso de que en un acto de autoridad se pretendiera hacer efectiva una función que corresponda a otra autoridad.¹⁴⁵ Una vez más exhorto a las autoridades administrativas a tomar conciencia de que existe el menester de prestar atención a los temas ambientales antes de discutir sobre la adquisición de competencia en materia judicial.

3.1.3 Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

El artículo 1 del Reglamento Interior de la SRA establece que “...como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones y facultades que expresamente le encomiendan la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República”¹⁴⁶

Luego de la reforma constitucional de 1992 al artículo 27 constitucional “la Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y

¹⁴⁴ Fracción VII, artículo 2 del *Reglamento Interior de la SAGARPA*. DOF 12 de abril de 1996.

¹⁴⁵ Ejemplifico con la duplicidad de funciones o dualidad de atribuciones en materia de seguridad social y asistencia social que posee en su Reglamento Interior la Secretaría de Salud en los artículos 5 y 18 respectivamente en relación a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de igual forma las que posee esta última secretaría sobre ordenación del territorio (artículo 8 del Reglamento Interior de la SEDESOL) que en todo caso corresponde a la SEMARNAT.

¹⁴⁶ DOF 15 enero de 2008.

restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales”¹⁴⁷ La Ley Agraria determina que la SRA es la instancia facultada para la identificación y declaración de terrenos nacionales, sobre los cuales ejerce actos de dominio y administración.

En tanto, el artículo 63 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala que “el ejecutivo federal, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de tierra en las Áreas Naturales Protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica...”¹⁴⁸ se entiende que la dependencia ambiental competente a la que este artículo se refiere y con respecto a la Ley Agraria, se trata de la SRA la que está facultada para entregar a la autoridad ambiental los terrenos nacionales dentro de las ANP mediante la identificación y debida regularización de los terrenos nacionales en ellas ubicados.

La SRA conoce de asuntos presentados por núcleos campesinos y que se relacionan con la tenencia de la tierra de origen ejidal y trabaja coordinadamente con la SEMARNAT para consolidar y regularizar terrenos nacionales en áreas de protección ecológica, así como “elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Artículo tercero transitorio de la *Ley Agraria*, DOF 26 de febrero de 1992.

¹⁴⁸ Artículo 63 *LGEEPA*, DOF 28 de enero de 1988.

¹⁴⁹ <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/mis-vis-obj/> consultada el 11 de febrero de 2010 a las 16:27 horas.

En pocas palabras la Secretaría de la Reforma Agraria es la cabeza del Sector Agrario, el cual está conformado por el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal que con la delimitación y regularización de terrenos nacionales en áreas naturales protegidas contribuye a la consolidación y al aseguramiento de las zonas de reserva ecológica para garantizar su desarrollo en beneficio de las futuras generaciones.

En fin, podría seguir con todas las Secretarías de Estado, pero como ya lo he mencionado, no es mi pretensión ni mi objetivo otro que el de considerar la naturaleza jurídica de estas dependencias federales para estimar que pese a todas las denominaciones que se han atribuido para decir que el derecho rige en una sociedad determinada, ya sea el caso de *rules of law*, estado de derecho o imperio de la ley, todas ellas se refieren al derecho sobre el capricho humano y al sistema jurídico que garantiza libertades y derechos adecuados a los gobernados pero sobre todo debemos señalar la característica primordial de poseer un sistema administrativo y uno judicial independientes de los otros órganos de poder y que sean capaces de resolver tanto los asuntos de índole administrativo como las controversias (judiciales) que se les presenten por actos ilegítimos, esto es lo que a continuación se analiza en mi investigación.

3.2 Autoridades Judiciales.

Por definición la idea de separación o división de poderes implica el desempeño de las diversas funciones del Estado a través de distintos órganos y es el judicial y sólo el judicial el que posee la atribución fundamental de velar por la juridicidad de los demás poderes y de sus actos.

El Poder Judicial en el sistema jurídico mexicano se entiende en sentido formal y material ya que, quizás el constituyente de 1917 buscó referirse a los organismos jurisdiccionales que por naturaleza se incorporaron al poder judicial de la federación o de las entidades federativas.

Conforme la sociedad ha evolucionado y exigido la creación de nuevas normas y figuras jurídicas, también fue agregado el sistema judicial bajo el supuesto de especializar las materias que requieren procuración e impartición de justicia, de tal forma que se especializa también a los juzgados y juzgadores para resolver los conflictos cada día más demandantes y complejos, por ello algunos tribunales que originalmente cuentan con características jurisdiccionales, no pertenecen ya directamente al poder judicial, es decir, a pesar de ser materialmente jurisdiccionales, gozan de “autonomía”¹⁵⁰, que les permite deslindarse del poder judicial en cualquiera de los ámbitos de aplicación con base en el reconocimiento de este carácter de autónomos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las discusiones que surgió primero, fue la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que plasmaba el artículo 123 constitucional el cual se enfocaba en dirimir controversias de carácter laboral entre trabajadores y patronos, pero luego se le reconoció a cada una de ellas como un tribunal del trabajo, aunque hasta la fecha pertenecen a la esfera del ejecutivo. No ocurrió de forma distinta con los tribunales administrativos, si tomamos en cuenta la evolución del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado sólo como Tribunal Fiscal de la Federación en 1936¹⁵¹ y con jurisdicción delegada; este tribunal adquirió su autonomía en cuanto al pronunciamiento de sus fallos¹⁵². Con el éxito de esta reforma se abrió la posibilidad de crear otros tribunales administrativos que fueran igualmente autónomos en cuanto a la toma de decisiones, solo que ésta vez resolverían los conflictos que se presentaran entre autoridades y particulares.

¹⁵⁰ Una cierta forma de independencia sobre todo “presupuestaria”.

¹⁵¹ Ley de Justicia Fiscal de 1936

¹⁵² Artículo 104 CPEUM, reformado por decreto publicado en el DOF el 25 de octubre de 1967

Lo cuestionable es que ya en 1855, en la Ley de Administración de Justicia y la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación del 23 de noviembre de ese año (también conocida como Ley Juárez), se suprimieron los tribunales especiales, excepto los militares y eclesiásticos, pero claro que se entiende la realidad histórica que en esos momentos se vivía en nuestro país, ahora bien, no se propone un tribunal especial en vista de la consigna constitucional que prohíbe tribunales especiales, lo mejor será instituir un tribunal especializado como los ya existentes en nuestro país y en vista de las especializaciones en los conflictos que se presentan hoy día ante tribunales administrativos.

No se hizo esperar la reforma y en 1987 como facultad legislativa del Congreso de la Unión, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal¹⁵³, luego de poner el ejemplo, la creación de tribunales ha sido paulatina e imposible de frenar.

Del terreno federal y del D.F. nos transportamos al de las entidades federativas puesto que una nueva reforma permitió a los Estados “instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”¹⁵⁴ con la mira en resolver conflictos suscitados entre la administración pública estatal y los particulares. Sin embargo, la tendencia más marcada hacia la autonomía de los tribunales la indujeron los Tribunales Agrarios creados en 1992.

Otro punto interesante de abordar es la denominación “impartición” que sin duda es más correcta en su uso si a justicia nos referimos ya que a pesar de la cotidianeidad de la palabra “administración” complementada como administración de justicia, puesto que el sólo término de administración trae aparejada la idea liberal e individualista plasmada primero por los franceses que idealizaban la función de los juzgadores de una forma mecánica, en pocas palabras, al decir

¹⁵³ Reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la CPEUM, DOF 10 de agosto de 1987.

¹⁵⁴ Reforma al artículo 116, fracción V de la CPEUM, por decreto legislativo del 17 de marzo de 1987.

“administración” por mera semántica nos estaríamos proyectando a tribunales administrativos y eso es precisamente lo que no deseo hacer en esta tesis.

En el presente apartado se hace un estudio de los diversos tribunales que de acuerdo al orden federal forman parte del sistema jurisdiccional mexicano en materia ambiental, ya que a pesar de realizar funciones distintas, se ocupan también de dirimir controversias que se susciten en dicha materia pero por razones cuestionables, no forman parte del Poder Judicial de la Federación. A mi parecer, esta cuestión resulta de suma importancia al momento de desentrañar la naturaleza jurídica que estos órganos del Estado poseen, lo que pretendo es dar al lector una idea general de trascendencia en el ámbito jurisdiccional para conocer entre otros aspectos su integración y competencia en materia ambiental. De esta manera, podemos decir que los órganos del Estado a tratar en este capítulo deberán estimarse materialmente jurisdiccionales aunque formalmente no lo sean, esto significa que no representan propiamente un órgano judicial, sino que se hallan dentro de la esfera del Poder Ejecutivo o quizás sean autónomos de los poderes del Estado.

3.2.1 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Como antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos al Tribunal Fiscal de la Federación que apareció regulado en principio por normas de carácter legal, después fue reconocida su importancia a nivel constitucional¹⁵⁵, sin embargo, se contempla su existencia sólo de forma indirecta; esta reforma estuvo acompañada de muchas otras, pero una de suma importancia fue la que derivó en la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación¹⁵⁶. En la exposición de motivos de esta ley se echó mano a la referencia constitucional que permitía crear tribunales administrativos dotados de

¹⁵⁵ Reforma Constitucional, artículo 104 fracción I. DOF 30 de diciembre de 1946

¹⁵⁶ DOF 3 de febrero de 1967.

plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de expedir la ley con contenido de organización y atribuciones propias de un contencioso administrativo y por ende, no se le pudo seguir considerando (valga la redundancia) un organismo jurisdiccional de jurisdicción delegada ya que adquiriría un carácter estrictamente judicial. Lo cual representó un pequeño paso para el tribunal Fiscal de la Federación, pero un enorme paso para la impartición de justicia en México; sin dejar de lado la naturaleza jurídica que poseía dicho Tribunal al momento de su creación.

El Tribunal Fiscal surgió como tribunal de justicia delegada y producto de las tendencias francesas aunque aún en nuestros días este tribunal se encuentra dentro del Poder Ejecutivo de la Federación, pero es “autónomo”, lo cual nos deja sólo una cosa clara: la justicia que ejercita continúa siendo delegada. Este tribunal administrativo se rige tanto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación como por el Código Fiscal de la Federación.

Siguiendo con los antecedentes, en 1853 surge la “Ley Lares” que en realidad nunca se puso en práctica por no ser vigente pero no deja de representar, como norma general, el precedente más antiguo de la creación de los tribunales administrativos. En la reforma constitucional de 1946 (a la fracción I) del artículo 104 constitucional, se reconoce originalmente la existencia de dichos tribunales, puesto que se hablaba de un medio de impugnación que favorecía a las autoridades en contra de sus propios fallos, cito a la letra: “En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”¹⁵⁷

¹⁵⁷ Reforma a la fracción I, artículo 104 CPEUM, DOF 30 de diciembre de 1946.

Veintiún años después, en 1967, una reforma más al artículo 104 constitucional le confirió la atribución expresa a favor del legislador ordinario para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo con similares características al del Fiscal de la Federación y facultad expresa para dictar sus fallos; cito: “las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”¹⁵⁸.

Por lo visto fueron necesarios otros veinte años para que en 1987 la atribución de crear tribunales administrativos se la confiriera al Congreso de la Unión en virtud de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional¹⁵⁹ que actualmente señala que dichos tribunales pueden establecer normas para su organización y funcionamiento; igualmente crear procedimientos y recursos contra sus propias resoluciones, además detenta autoridad para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.¹⁶⁰

En el año 2000 se cambió la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹⁶¹ (TFJFA). Conforme a su Ley Orgánica, este órgano contencioso-administrativo (sin afán de que suene a contradicción), tiene competencia no sólo de resolver juicios en contra de resoluciones definitivas y actos administrativos que decidan recursos en contra de las resoluciones administrativas, sino también para conocer de las controversias

¹⁵⁸ Reforma al segundo párrafo de la fracción I, artículo 104 CPEUM, DOF25 de octubre de 1967.

¹⁵⁹ publicada en el DOF el 10 de agosto de 1987

¹⁶⁰ *Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 4 de diciembre de 2006.

¹⁶¹ DOF 31 de diciembre de 2000.

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.¹⁶²

3.2.1.1 Naturaleza Jurídica y Competencia en Materia Ambiental.

Este Tribunal tenía en principio únicamente competencia en materia tributaria pero poco a poco sus atribuciones han abarcado un ámbito de aplicación cada día más extenso, es aquí en donde se cuestiona su competencia en la materia ambiental puesto que “el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo e independiente dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la ley para resolver en forma imparcial, completa y oportuna, las controversias establecidas en su Ley Orgánica que se presenten entre los particulares y las autoridades administrativas, generadas por la dinámica de la acción gubernamental.”¹⁶³

Una prueba de la dependencia que al ejecutivo lo liga es precisamente que su proyecto presupuestal “será aprobado por el Pleno de su Sala Superior con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.”¹⁶⁴ Como podemos observar, una vez más la administración pública federal está supeditada a lo que otra dependencia de igual jerarquía decida, pero con la consolación que la autonomía para dictar resoluciones le admite.

¹⁶² Fracción XI, artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. DOF 6 de diciembre de 2007

¹⁶³ <http://www.tff.gob.mx/cont/quienes.htm>. Consultada el día 25 de febrero de 2010 a las 19:06 horas.

¹⁶⁴ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, DOF 6 de diciembre de 2007.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio segundo del *Decreto por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*¹⁶⁵ el Tribunal conocerá también “..., así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento”.

Estos son supuestos que marca la ley orgánica del TFJFA y que podrían entenderse como atribuciones en materia ambiental, muy indirectamente para mi gusto, pero finalmente no son sino atribuciones administrativas para conflictos administrativos.

Entonces, de acuerdo a la naturaleza jurídica que posee el TFJFA, se define a este órgano como un tribunal contencioso- administrativo, con base en ello la crítica es que se mantuvo por tradición, dentro del órgano ejecutivo, pero se adjudicó insoslayablemente facultades jurisdiccionales, en otras palabras, es formalmente administrativo y materialmente judicial.

2.2.2 Tribunales Agrarios

Como breve antecedente de los tribunales agrarios me refiero a tiempos post-revolucionarios en que la justicia agraria era impartida por juzgados ordinarios cuyo arsenal o fuerza de trabajo dependía de los caudillos que repartían las tierras de forma irregular conforme a las reglas sociales ajenas a autoridades judiciales.

Al entrar en vigor la Constitución de 1917 no se tomó en cuenta a las autoridades agrarias, pero como era necesario dar respuesta a uno de los temas más intensos en las conversaciones del Constituyente, para el año de 1920, el entonces

¹⁶⁵ DOF 21 de diciembre de 2007.

presidente Álvaro Obregón consideró necesario promulgar la Ley de Ejidos¹⁶⁶ que reconoce al Presidente de la República como autoridad agraria, quien podía proponer a la Comisión Nacional Agraria las resoluciones definitivas a dictar.¹⁶⁷

La Ley Federal de la Reforma Agraria ya reconocía la resolución de conflictos agrarios a manos del Presidente de la República que hacía las veces de máxima autoridad agraria del país, con la característica de que sus fallos eran inmodificables, es decir, las resoluciones que llevaba a cabo eran impugnables únicamente ante la autoridad judicial y sólo por juicio de garantías que hasta la fecha dispone características especiales; además se le otorgaba la facultad de dictar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la ley.¹⁶⁸

De nuevo, la cita obligada es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su numeral 27 fracción XIX dispone que “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción...”¹⁶⁹

Aunque los Tribunales Agrarios no encuadran por completo en el supuesto jurídico de tribunal administrativo, debido a que no solo dirimen controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública, su naturaleza jurídica queda en duda al ser hasta cierto punto indeterminable. Sería muy osado de mi parte señalar que esto ocasiona inseguridad jurídica pero no deja de ser descabellado

¹⁶⁶ 28 de diciembre 1920.

¹⁶⁷ Artículo 21 de la Ley de Ejidos.

¹⁶⁸ Artículo 8 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. DOF 16 de abril de 1971.

¹⁶⁹ Adicionado mediante decreto DOF 6 de enero de 1992.

que se les conozca por judiciales o administrativos cuando existen lagunas jurídicas a colmar que establezcan con claridad su naturaleza en disposiciones normativas accesibles a todos.

Finalmente en 1992 se reformó el artículo 27 constitucional el cual por iniciativa del Ejecutivo Federal reconoce a los Tribunales Agrarios como la autoridad encargada de procurar y administrar justicia agraria con autonomía y con plena jurisdicción.¹⁷⁰

Como reglamentaria de la fracción XIX del citado artículo se publica la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios¹⁷¹; en ella se establece que dichos Tribunales se componen por Tribunal Superior Agrario y por Tribunales Unitarios Agrarios.

Hasta aquí la reseña histórica de los Tribunales Agrarios y una vez señalado el fundamento constitucional, por deducción obtenemos la pertenencia de los tribunales agrarios al orden federal, lo que salta a la vista es la naturaleza administrativa que estos tribunales poseen, sin afán de molestar ni criticar su manejo o funcionamiento, me atrevo a decir que no creo en los tribunales agrarios para absorber la competencia en materia ambiental. Nótese la participación del ejecutivo y del legislativo, pero igualmente obsérvese la no participación o ausencia del “poder judicial”.

En este caso ¿Cómo podrían incluir la materia ambiental en su totalidad sin convertirse en un tribunal de baja calidad con rezagos en impartición de justicia? o ¿Podrían manejar controversias relativas a recursos naturales que no impliquen la titularidad de derechos ambientales sino únicamente a sujetos agrarios? y si así fuera ¿Qué recursos naturales se relacionan con los derechos agrarios? es decir ¿A qué determinados sujetos se les asignan los mismos predicados? Sin duda,

¹⁷⁰ párrafo segundo de la fracción XIX, artículo 27 constitucional. Adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 6 de enero de 1992.

¹⁷¹ DOF 26 de febrero de 1992.

estas preguntas llevaría al menos cien páginas en desarrollar una propuesta digna de ser tomada en cuenta o simplemente conveniente; pero no es motivo de la presente investigación ni criticar a estos plausibles tribunales que además son hasta hoy el mejor ejemplo del buen servicio que puede prestar un tribunal especializado.

3.2.2.1 Naturaleza jurídica y Competencia en Materia Ambiental.

Los Tribunales Agrarios están “integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”¹⁷²

En principio son tribunales administrativos y autónomos, pero no únicamente resuelven controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública (esta es la primordial característica de un tribunal administrativo), sino que también dirimen controversias entre particulares pero no forman parte del Poder Judicial de la Federación.

A manera de crítica señalo que los tribunales agrarios no encuadran en el supuesto normativo común o clásico de nuestro sistema jurídico puesto que estamos acostumbrados a encasillar a los tribunales en sólo judiciales o puramente administrativos, pero entonces ¿Qué naturaleza poseen?

Son, según lo dispuesto por el artículo constitucional ya citado, un tribunal “dotado de autonomía y plena jurisdicción para la administración de justicia agraria” lo que podría interpretarse como <<son plenamente independientes>> pero en vista de que la ley no está sujeta a interpretación, el obstáculo no radica en la independencia técnica u operativa que poseen, sino en la sujeción o dependencia presupuestal al ámbito administrativo que se establece en el ramo 33 de

¹⁷² Fracción XIX del artículo 27 CPEUM.

Hacienda¹⁷³; por tanto podemos decir que son un tribunal autónomo para cuestiones jurisdiccionales pero dependiente del Poder Ejecutivo para las cuestiones presupuestales.

Según criterios de política y gobierno, los Tribunales Agrarios han conseguido que diversos órganos del Ejecutivo, como la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación¹⁷⁴ y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁷⁵, les reconozca como autónomos pero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aún no decide otorgarles este reconocimiento.¹⁷⁶

Una vez más y en pocas palabras reduciré la naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios como un tribunal administrativo con facultades jurisdiccionales o como el maestro Luis Jiménez Guzmán lo califica: “un híbrido resultado de la hegemonía partidista reinante durante 75 años”¹⁷⁷; pero no hablemos de colores partidistas sino de datos duros que nos constan hoy en día.

En cuanto a la competencia que en materia ambiental ejercen estos tribunales, los *bienes agrarios* tienen una doble connotación, por un lado fungen como *bienes de*

¹⁷³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, ramo 33. Poder Legislativo Federal. DOF 7 de diciembre de 2009.

¹⁷⁴ Con fecha 8 de febrero de 1993, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante oficio No. SP/100/035/93, signado por Ma. Elena Vázquez Nava, titular del Sistema Integral de Información.

¹⁷⁵ Oficio NO. SNCGP/300/418/2001 de fecha 30 de mayo de 2001, signado por el Subsecretario de Normatividad y Control de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Alejandro Torres Palmer, dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos.

¹⁷⁶ Información obtenida vía consulta electrónica con base en las herramientas que nos proporciona la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, solicitando información relevante a la Unidad de Enlace y Presidencia del Tribunal Superior Agrario mediante el siguiente correo electrónico: ljimenezguzman@tribunalesagrarios.gob.mx, CCP: enlace@tribunalesagrarios.gob.mx consultados el 22 de febrero de 2010.

¹⁷⁷ JIMÉNEZ GUZMÁN, Luis. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la U.N.A.M y Secretario Particular del Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario. Conferencia dictada en el Tribunal Superior Agrario el viernes 5 de marzo de 2010.

dominio de las comunidades y/o ejidos y por el otro como *bienes ambientales* de los cuales todos somos titulares (fracción I del artículo 15 LGEEPA). Ahora bien, me refiero a recursos ambientales o conforme a lo dispuesto por la Ley Agraria¹⁷⁸ en su artículo 5 “recursos naturales”¹⁷⁹.

Por lo general en los Tribunales Agrarios la mayor parte del tiempo se refieren a *tierras ejidales*, pero si “son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley”¹⁸⁰ no sería mal ejemplo para esta tesis algún asunto que tenga relación con Áreas Naturales Protegidas (ANP), bosques o selvas tropicales (art. 59). Otro ejemplo sería el del artículo 49 y de los artículos 52, 53, 54 y 55 sobre “aguas” o algún tema resuelto con ayuda de la Procuraduría Agraria (art.75). Mi crítica es sobre la pretensión que los tribunales agrarios tienen para atraer los aspectos ambientales, cuando a pesar de todo es evidente que la materia ambiental no se trata sólo de tierra, agua y bosques como ya se ha dicho en anteriores ocasiones.

Me interesa saber si existe algún asunto resuelto por los Tribunales Agrarios y que no tenga que ver con parcelas, núcleos de población ejidal, ejidos, ejidatarios, comuneros ni pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas o cualquier otro sujeto del mismo campo semántico que haya olvidado mencionar. A continuación una austera referencia en extracto a los conflictos ambientales resueltos por Tribunales Agrarios:

Asunto Primero:

¹⁷⁸ DOF 26 de febrero de 1992.

¹⁷⁹ En la Ley Agraria no existe una definición o concepto sobre recursos naturales, para ello, tendremos que referirnos al concepto que la LGEEPA nos brinda en su artículo 3 y que a la letra estable: “para los efectos de esta Ley, se entiende por...Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

¹⁸⁰ Artículo 163 de la Ley Agraria.

RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO : R.R.498/2009-28
RECURRENTE : MARTÍN ARTURO LÓPEZ PERALTA
TERCERO INTERESADO : COMUNIDAD DE TUBUTAMA
SENTENCIA IMPUGNADA : 31-AGOSTO-2009
TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO : DISTRITO 28
JUICIO AGRARIO : T.U.A.28.-16/2008
POBLADO : PREDIO SAN EMILIO
MUNICIPIO : TUBUTAMA
ESTADO : SONORA
ACCIÓN : CONTROVERSIAS POR LÍMITES
MAGISTRADO RESOLUTOR : DR. RUBÉN GALLARDO ZÚÑIGA

S Í N T E S I S

DEMANDA:

Mediante escrito presentado el 11 de febrero de 2009, ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 28, Martín Arturo López Peralta demandó de la comunidad Tubutama, que se le respeten los límites de posesión y propiedad, de una superficie total de 493-47-79 has. Que constituye el predio denominado San Emilio, tal y como lo acredita con el contrato de compraventa realizado con la señora Manuela Griselda Rodríguez Celaya y el suscrito, el 20 de marzo de 2005, mismo que fue protocolizado el día 13 de enero de 2006. Ante la fe del notario público No. 14 en la Ciudad de Caborca.

ADMISIÓN: 13 de febrero del 2008, se admitió a trámite la demanda.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

Mediante escrito presentado el 28 de marzo de 2008, Fidel Preciado Ozuna, Miguel Daniel Contreras Martínez y Abelardo Preciado Velázquez, integrantes del Comisariado de Bienes Comunales de la comunidad indígena de Tubutama, dieron contestación a la demanda y en acción solicitaron la protección del uso de los suelos destinados a la agricultura en la propiedad del predio denominado San Emilio, que dice ser suyo el reconvencional, promovente Martín Arturo López Peralta

SENTENCIA DEL T.U.A.

El 31 de agosto de 2009, el Tribunal Unitario Agrario emitió sentencia en la que resolvió declarar cosa juzgada refleja la acción de conflicto por límites promovida por Martín

Arturo López Peralta, en contra de la comunidad de Tubutama, municipio de Tubutama, estado de Sonora, de acuerdo a lo resuelto el dieciséis de febrero de dos mil siete, en el expediente T.U.A.28.-666/2005, como quedó expuesto en el considerando sexto de esta resolución; asimismo prevalece lo resuelto en el expediente T.U.A.28.-666/2005, así como lo establecido en el acta de ejecución de seis de agosto de dos mil siete, de conformidad a lo expuesto en la parte final del considerando sexto de la presente resolución; por lo tanto Martín Arturo López Peralta carece de legitimidad procesal y en la causa para demandar el conflicto por límites.

En lo referente a la protección de los suelos destinados a las prácticas agropecuarias, señaló lo siguiente en el considerando sexto:

SEXTO.- La LGEEPA establece algunos criterios ecológicos que se refieren a determinadas actividades o a determinadas zonas. Entre ellos figuran los criterios relacionados con los recursos forestales y con las zonas selváticas; en específico de los numerales 103 y 104 del citado ordenamiento, el primero de ellos, modificado en 1996, dispone:

Quienes realicen actividades agrícolas y pecuarias deberán llevar a cabo las prácticas de preservación y aprovechamiento sustentable y restauración necesarias para evitar la degradación del suelo y desequilibrios ecológicos y, en su caso, lograr su rehabilitación, en los términos de lo dispuesto por ésta y las demás leyes aplicables.

Se trata de un mandato dirigido a los productores agropecuarios, en términos de un deber cuyas consecuencias jurídicas no precisa la Ley, pero si bien es cierto es el caso en el que incurre el actor y demandando en reconvención al hacer un mal uso de las tierras de las cuales carece legitimidad procesal para reclamar el conflicto por límites, pero ante las cuales la Comunidad de Tubutama si tiene derecho a reclamar su preservación.

A mayor abundamiento la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria y por consecuencia regula la propiedad agraria, señala en su artículo segundo “en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará en lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos

Humanos y la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”. De esta manera, la Ley Agraria condiciona al ejercicio de esos derechos a las disposiciones ambientales que se refieran entre otras materias, a la protección de los suelos.

Por lo anteriormente argumentado, es procedente condenar a Martín Arturo López Peralta a la recomposición del suelo de el predio denominado San Emilio, ya que viene practicando técnicas agropecuarias que dañan el equilibrio ecológico y además deterioran el uso agropecuario del predio en comento, utilizando para ello, las técnicas y disposiciones que para el efecto señale la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como las Normas Internacionales aplicables al caso concreto, así en el término no mayor a seis meses entregará el predio en condiciones restauradas y cumpliendo con la normatividad en materia ecológica y agraria.

RECURSO DE REVISIÓN:

Mediante escrito presentado el 14 de octubre del 2009, Martín Arturo López Peralta, interpuso recurso de revisión.

SENTENCIA DEL T.S.A.:

Este tribunal considera resolver improcedente el recurso de revisión interpuesto por Martín Arturo López Peralta, parte actora en el juicio agrario número T.U.A.28.-16/2008, en contra de la sentencia dictada el 31 de agosto de 2009, por el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del distrito 28, con sede en la ciudad de Hermosillo, estado de Sonora, por carecer de legitimidad procesal, pero a la vez reitero la condena en lo que respecta a la conservación del suelo agropecuario.

Asunto Segundo:

	RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO:	R.R.204/2008-29
	INTERPUESTO POR:	PETRÓLEOS MEXICANOS Y OTROS
	EN CONTRA DE:	SENTENCIA DE 10- SEPTIEMBRE-2007
	JUICIO AGRARIO:	514/2003

ÁLVAREZ
TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO: DISTRITO 29
TERCERO INTERESADO: WILBERT ALBERTO SANTIS
POBLADO: ZAPOTAL
MUNICIPIO: HUIMANGUILLO
ESTADO: TABASCO
ACCIÓN: CONTROVERSIA AGRARIA
MAGISTRADO RESOLUTOR: LIC. EUCARIO CRUZ REYES

SÍNTESIS

DEMANDA:

De 2 septiembre de 2003, Wilbert Alberto Santis Álvarez, demandó de Petróleos Mexicanos, la superficie de 00-95-80.583 has., amparadas con el certificado parcelario 000000121079 y así mismo la recomposición de la superficie por donde pasan diversos ductos de dicha empresa, ya que existe un deterioro en sus tierras de cultivo.

ADMISIÓN: 2 de septiembre de 2003.

CONTESTACIÓN DE DEMANDA:

En audiencia de 26 de abril de 2004, Petróleos Mexicanos, compareció a dar contestación a la incoada en su contra negando las prestaciones que le fueron reclamadas. En el propio escrito, reconvino de Wilbert Alberto Santis Álvarez, así como del Registro Agrario Nacional, la nulidad del certificado parcelario no. 000000121079, expedido a favor del citado actor y desconoció el deterioro al subsuelo ocasionado por los ductos instalados en dicha superficie.

CONTESTACIÓN A RECONVENCIÓN:

Por escrito presentado ante el tribunal unitario agrario del distrito 26, el 26 de abril de 2004, las partes reconvenidas dieron contestación, negando las prestaciones reclamadas en su contra.

SENTENCIA DEL T. U. A.

El 10 de septiembre de 2007, resolvió que Wilbert Alberto Santis Álvarez y los integrantes del Comisariado Ejidal del poblado el Zapotal, acreditaron los elementos de sus acciones, por lo que resultó procedente declarar la nulidad del acta de asamblea de ejidatarios de 9 de abril de 1987, así como la nulidad del contrato de ocupación superficial celebrado en el ejido de referencia y la empresa denominada Petróleos Mexicanos y otras. A la vez lo condeno a la empresa mencionada a la indemnización por concepto de restablecimiento de condiciones normales del suero debido al mal uso de residuos peligrosos sustentando su resolución en las siguientes consideraciones:

NOVENO.- La LGEEPA considera el problema de la prevención y control de contaminación del suelo en sus artículos 134 a 144 y lo hace desde la perspectiva por una parte, de los residuos y, por la otra, de los plaguicidas, fertilizantes y demás materiales peligrosos.

En materia de residuos, ha que comenzar por recordar la distribución de competencias establecida en la LGEEPA en esta materia entre la Federación, los estados y los municipios. Corresponde a la Federación “la regulación y el control de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales”, la Ley Agraria en su artículo 5to señala que “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico”. De ambos ordenamientos y haciendo una interpretación armónica de los mismos podemos concluir que el actuar de Petróleos Mexicanos al ser una entidad de la Administración Pública Federal por una parte y en segundo lugar por ser aplicación Federal al aplicación de la LGEEPA en lo referente a la regulación, control, disposición final de materiales peligrosos, se arriba a la conclusión que se tiene jurisdicción para pronunciarse sobre el actuar de dicha empresa paraestatal en función del tratamiento que ha dado a sus residuos en los ductos que conducen materias primas derivadas del petróleo que resultan peligrosas para el ser humano y los ecosistemas.

A mayor abundamiento, los residuos peligrosos están regulados en un capítulo especial de la propia LGEEPA, junto con los materiales peligrosos y dentro de las normas sobre protección al ambiente. Pero la LGEEPA también regula los residuos en general desde la perspectiva de la prevención y control de la contaminación de los suelos. La protección de los suelos es un asunto de orden federal, por lo tanto las reglas de los mencionados artículos 134 a 142, modificadas en 1996, se refieren a la política ambiental nacional sobre la prevención y control de la contaminación de los suelos y el subsuelo por contaminación de residuos u otras sustancias. En el artículo 134 de la Ley mencionada, se señalan los criterios sobre la materia, a saber: 1) corresponde al Estado y a la sociedad prevenir la contaminación del suelo; 2) deben ser controlados los residuos en tanto que constituyen la principal fuente de contaminación de los suelos; 3) es necesario prevenir y reducir la generación de residuos sólidos, municipales e industriales, así como incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje y regular su manejo y disposición final eficientes; 4) la utilización de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, debe ser compatible con el equilibrio de los ecosistemas y considerar sus efectos sobre la salud humana a fin de prevenir los daños que pudieran ocasionar; y 5) en los suelos contaminados por la presencia de materiales o residuos peligrosos deberán llevarse a cabo las acciones necesarias para recuperar o restablecer sus condiciones, de tal manera que puedan ser utilizados en cualquier tipo de actividad prevista por el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable.

En este orden de ideas el punto número quinto del artículo 134 de la LGEEPA, es aplicable al caso en concreto, ya que PEMEX ha contaminado los suelos del Poblado El Zapotal, al no tener cuidado en llevar a cabo las acciones necesarias para restablecer las condiciones necesarias para prevenir los daños que pudieran ocasionar a la salud humana, las fugas que han tenido los oleoductos que pasan en la servidumbre de paso de la cual se reclama la restitución. Además el artículo 140 de la Ley de la materia, señala que los residuos que se acumulen o puedan acumularse y se depositen o infiltren en los suelos deberán reunir las condiciones necesarias para prevenir o evitar: 1) la contaminación del suelo; 2) las alteraciones nocivas en el proceso biológico de los suelos; 3) las alteraciones en el suelo que perjudiquen su aprovechamiento, uso o explotación y 4) riesgos y problemas de salud, por lo anterior y según la prueba pericial en calidad del suelo practicada en la superficie en conflicto se determino por el perito tercero en discordia que las tierras han sufrido alteraciones notables para su explotación y aprovechamiento agrícola y además pueden representar un peligro para la salud de los pobladores de la Comunidad demandante. Independientemente que la violación a las normas puede implicar la comisión de delito de contaminación de

los suelos, es necesario afirmar que de manera sistemática y continua la empresa demandada ha contaminado las tierras de la comunidad accionante, sin tener en cuenta las normas que al efecto establecen los ordenamientos en la materia.

Es por tanto que se arriba a la conclusión de que es procedente condenar a la empresa Petróleos Mexicanos al pago de indemnización por concepto de restablecimiento de las condiciones normales del suelo y se dejan libres las demás vías para que la comunidad accionante las haga valer en el tiempo y forma que considere pertinente.

En vista de que los titulares de derechos agrarios son precisamente los sujetos agrarios antes mencionados, es difícil que les competa resolver conflictos de carácter ambiental en los cuales la *litis* sea un derecho ambiental y no un derecho agrario. Al tratarse de un Tribunal Especializado en materia agraria, podemos nuevamente plantear la posibilidad de crear uno cuya especialización sea en materia ambiental, que englobe incluso a los derechos agrarios y evitar un choque o una inevitable confrontación de derechos ambientales *versus* derechos agrarios con titularidad particular y peculiar distinta. Este es un punto importante a tratar ya que se podría entender un aspecto ambiental como de características especiales, aunque, qué clase de ambientalista sería si no considerara al ambiente meritorio de características especiales.

3.3 Creación de los tribunales y organización de entidades en la actualidad

En esta investigación usaré la denominación incorrecta de “división de poderes” a pesar de ser, como ya se ha dicho, una idea bastante arraigada en los sistemas jurídicos gracias a las aportaciones de Montesquieu, sin embargo, es posible que la referencia original sea más bien “distribución de competencias” pero es costumbre que los términos se modifiquen a conveniencia de quienes los utilizan, en este caso, las sociedades de algunos países occidentales como el nuestro.

Una vez entendido que según nuestra carta magna, “todo poder público dimana del pueblo”¹⁸¹ y por ello posee el carácter de único, es aberrante dividirlo o alienarlo. El poder es público y se distribuyen competencias para su mejor funcionamiento en ejecutivo, legislativo y judicial, bajo esta tesitura nos referiremos al poder judicial como referencia dominante del lenguaje más común en nuestra sociedad y sistema jurídico, sólo como mejor forma de identificación y no como una parte divisible del único poder público indivisible.

Si el ser humano ha experimentado una paulatina evolución, no ocurre diferente con la percepción del poder judicial, la evolución del mismo yace en su calidad de órgano del Estado o en las funciones que le son conferidas dependiendo las exigencias sociales y las necesidades tanto jurídicas como políticas a tratar. En principio el poder judicial radicaba en el monarca, era él quien tenía la potestad de ejercer el poder, en todas sus formas; de vez en vez, el monarca delegaba la función judicial a sus colaboradores. En nuestro país existió la Audiencia de México y el Consejo de Indias durante el régimen colonial, pero luego de éste, se creó una Corte Suprema de influencia estadounidense conforme al sistema federal que imperaba en ese momento y que se ha adoptado hasta nuestros días.

Aludiendo un poco a la Nueva España, ya se contaba con órganos judiciales diseñados conforme a la experiencia de la corona europea de la cual éramos colonia y continuó con sus lineamientos monárquicos. Para la época independiente en México, el Poder Judicial siguió la línea histórica constitucional de los pasados siglos.

En el siglo XIX surgió también la curiosidad por crear órganos de Estado especializados o adecuados o “*ad hoc*” que fungieran como jurisdiccionales, por ejemplo los Tribunales Agrarios, el Tribunal Electoral, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o incluso el Tribunal Militar por mencionar los más

¹⁸¹ Artículo 39 CPEUM.

importantes. Teodosio Lares en 1853 sugirió la creación de tribunales administrativos que dirimieran controversias suscitadas dentro de la misma administración pública. La cuestión destacable en todo esto es el ejemplo que representa para esta investigación el tener en nuestro sistema de impartición de justicia, tribunales especializados en diversas materias que atienden a las necesidades sociales- económicas- políticas y jurídicas en México.

Los citados tribunales, fueron creados originalmente sin el contenido judicial que hoy en día les otorgamos, es decir, la mayoría de ellos se situaban fuera del ámbito del Poder Judicial, pero poco a poco fueron ganando terreno en la materia jurisdiccional. Si nos referimos un poco a la historia de estas curias, es menester trasladarnos a Francia pues es ahí en donde se originaron como la respuesta al problema de la división de poderes por un lado y por el otro para evitar la desconfianza que generaba el poder judicial al encarar asuntos administrativos por el solo hecho de oponerse al órgano ejecutivo del estado y obstaculizar sus funciones; así pues, hoy en día podemos hablar de los Tribunales Agrarios como uno de los órganos estatales a los que la propia Constitución otorga la calidad de autónomos.

Aquí el punto de controversia ¿Será a caso que los tribunales administrativos se convirtieron en jurisdiccionales en algún punto del camino debido a que se entrometieron en la vida jurídica- social más que en la estatal- administrativa, o será más bien que las autoridades administrativas son las principales causantes del desastre en la “administración” de justicia? En realidad se asegura que las atribuciones jurisdiccionales otorgadas a los tribunales administrativos evitan los rezagos de expedientes y tareas confiadas al poder judicial, de tal manera que este último resuelva los asuntos “más relevantes” que le son encomendados; irónicamente el rezago ha aumentado tanto en los tribunales judiciales como en los administrativos; de nuevo se trata de álgebra y aritmética o simple matemática más que de ciencia jurídica.

Hace poco se abrió la brecha de posibilidades para que algunos tribunales administrativos entren a la órbita del Poder Judicial, tal como lo solicita el TFJFA o bien les sea posible adquirir su autonomía como los Tribunales Agrarios. Lo que se busca es lograr la unidad jurisdiccional para fortalecer al Poder Judicial.

3.4 Tipos de tribunales

Aludiendo al sistema de pesos y contrapesos, ya desde tiempos inmemoriales, en el sistema jurídico de Roma se dividía la función judicial en *cognitio* (facultad para conocer de un asunto), *iurisdictio* (facultad para decidir sobre dicho asunto) e *imperium* (facultad para ejecutar sus decisiones).¹⁸² Los órganos de gobierno de forma general: legislativo ejecutivo y judicial se encargan respectivamente de expedir, ejecutar y aplicar las leyes.

Ahora bien, a lo largo de los años se ha discutido la verdadera misión de los órganos del poder judicial ya que erige el mecanismo de vigilancia en la aplicación del ordenamiento jurídico a través de dar solución a controversias que se someten a su consideración, es decir, de forma simple el poder judicial dirime controversias mediante la aplicación de la ley en el caso concreto que corresponda, la falla ha quedado entonces en que esta atribución ha sido compartida durante años por los órganos judiciales y administrativos conforme a la función jurisdiccional que cuestionablemente se les ha otorgado. Lo polémico es que en ningún momento se ha negado el carácter de “poder” que a veces funge si no como poder auténtico, sí como eficaz contrapeso y porque no decirlo, otras tantas veces suele corromper y lastimar a los pueblos. Eh aquí de nuevo la dualidad en todas las cosas.

3.4.1. Tribunal de investigación

¹⁸² BIALOSTOSKY, Sara, Panorama del Derecho Romano, 6ª edición. Editorial Porrúa, México 2002, p. 62.

La distribución de competencias decantó en legislativa, la cual elabora reglas que rigen el comportamiento del hombre en sociedad para una esfera jurídica determinada; la ejecutiva que cumple el ordenamiento jurídico administrando a la sociedad conforme a dichas “reglas” y finalmente la judicial que se encarga de la juridicidad de las acciones de los gobernados y las autoridades dentro de la misma esfera jurídica, es decir, vigila que las acciones de todos (ejecutivo, legislativo y particulares) estén bajo los supuestos de normas y leyes.

Los tribunales de investigación son generalmente los administrativos que de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se caracterizan por haber sido creados mediante un acto del Congreso de la Unión, con la encomienda de resolver los conflictos que se pongan a su consideración y que generalmente se suscitan entre la administración pública y los particulares; incluso como se ha comentado anteriormente, están dotados de autonomía para dictar sus fallos.

La necesidad de conformar un órgano administrativo con funciones judiciales ha sido siempre una piedra en el zapato, así surgió por ejemplo el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral; indirectamente, otros tribunales federales desempeñan funciones judiciales aunque sean tribunales administrativos. En fin, es un cuento difícil de concluir, por ello, en apartados anteriores únicamente se hizo referencia a los que conocen de la materia ambiental.

Los órganos judiciales federales se han ocupado primordialmente de mejorar la calidad de sus servicios sin lograr del todo grandes avances en la ejecución de sentencias de índole ambiental, de hecho, no existen casos en los que se pretende garantizar al ciudadano una justicia ambiental dinámica o al menos existente. Nótese hasta ahora la carencia, vacío, laguna, vacuidad o falta que existe en materia de impartición de justicia ambiental, ya no se diga administración

de justicia puesto que desde mi punto de vista las burocracias administrativas fagocitan inmediatamente todo lo que cae en sus redes.

Sobre la crítica a la división de poderes, en cuanto a mi investigación ya Montesquieu había dicho que “Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes”¹⁸³ que a mi parecer es totalmente acertada, puesto que no se debe ser juez y parte en ninguna situación del ámbito jurídico, es decir, ser ejecutivo o administrativo y al mismo tiempo judicial no suena sino a aberración.

3.4.2. Tribunal de resolución

Sin desear caer en la cursilería, me atrevo a decir que la justicia es uno de los ideales más plausibles del derecho, sin embargo, nuestros tribunales pertenecientes al poder judicial, no poseen atribuciones legales específicas que le permitan “impartir justicia” más bien se trata de aplicar la ley adecuada al caso concreto que a su consideración se someta con la finalidad de resolver la controversia y/o declarar una cuestión de derecho.

Se ha intentado aclarar que la función jurisdiccional no es exclusiva del poder judicial, sino que también influye el ejecutivo que expide disposiciones a las que la Carta Magna le da acceso y por naturaleza de sus actos, los órganos administrativos ejecutarán la ley aunque originalmente no fueran creados con esta finalidad. Por lo pronto me conformo con señalar que los límites de lo “jurídico” son sobrepasados por la justicia que tan utópica y ambigua puede llegar a ser dependiendo simplemente de la mera interpretación que el juzgador le otorgue.

¹⁸³ MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 146.

Bajo el criterio formal, subjetivo u orgánico, según el maestro Gabino Fraga¹⁸⁴ los actos emitidos por el Estado, se califican atendiendo al órgano que los produce, de manera tal que el acto asume el carácter formal del órgano que los emite; así los actos y funciones de los órganos ejecutivos se consideran formalmente administrativos y los que realizan los entes judiciales son formalmente judiciales. Supeditado a esto tenemos el criterio material u objetivo el cual sostiene que por su naturaleza, los actos de estado que emiten los órganos de gobierno se determinan atendiendo a un criterio netamente objetivo y dependiendo de sus efectos o consecuencias jurídicas.

En esta tesitura los actos cuyos efectos generan situaciones impersonales, generales y abstractas serán de naturaleza legislativa y los que acarrean efectos jurídicos personales, particulares y concretos tienen una naturaleza o administrativa o jurisdiccional, serán jurisdiccionales cuando se violenta un derecho tutelado jurídicamente y no se hace valer la norma que lo tutela.

Ya aclarado el asunto, por lo que se refiere al tema de autoridades judiciales, los actos que surgen del Poder Judicial conforme al órgano de poder que los emite o desde el punto de vista formal son judiciales y tomaremos como jurisdiccionales atendiendo a su naturaleza material únicamente a los que dirimen controversias, pero como los actos jurisdiccionales no son exclusivos de órganos judiciales, es posible que en esta investigación nos encontremos con autoridades administrativas que emitan actos para modificar una situación jurídica particular.

Aunque no forman propiamente parte del Poder Judicial de la Federación, en este capítulo se dedicó un apartado a los tribunales “no judiciales” y se especificó su naturaleza jurídica y competencia en materia ambiental, aunque también de forma lacónica se tratan algunos de sus antecedentes, integración, composición, fundamento constitucional y legal. Entre estos tribunales encontramos a los

¹⁸⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* 38ª edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 29

Agrarios y al Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entre otros, pero son estos los que incumben a nuestro tema de tesis.

A manera de resumen, la tutela de los derechos ambientales se garantiza mediante el ejercicio o funciones de tres organismos u órganos estatales principales; me refiero en primer lugar a los Tribunales Agrarios como la opción más viable hasta el momento y que sin embargo carecen todavía de atribuciones específicas para conocer de materia puramente ambiental, lo que intento es dejar claro que, hoy en día, los Tribunales Agrarios no conocen de asuntos ambientales que no se relacionen con sujetos agrarios, es decir, les otorga una calidad a los sujetos con interés jurídico para resolver un conflicto ambiental; en otras palabras, la Ley Agraria excluye los derechos ambientales de aquellas personas que no cumplen con la personalidad jurídica de sujetos agrarios puesto que así como sin un acto de comercio no hay juicio mercantil, de igual forma no hay competencia de los Tribunales Agrarios (juicio agrario) si no se involucra al menos a un sujeto agrario. La pregunta obligada invita a saber si ¿Son los derechos agrarios derechos ambientales? O no necesariamente existe correlación.

La propuesta hasta este momento será que los titulares de derechos agrarios dejen de ser catalogados o clasificados como sujetos agrarios, de manera tal que la calidad de estos titulares de derechos ambientales no se vea limitada o condicionada a pertenecer a un núcleo de población comunal o ejidal sino que sea inherente a los habitantes de esta esférica morada.

El segundo apartado incluye a los Tribunales Administrativos, entre los cuales encontramos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a las siguientes autoridades administrativas: PROFEPA, a la SEMARNAT y a la CNA que fungen también como autoridades en materia ambiental y que por su naturaleza se consideran entes administrativos; de tal forma que se necesita según criterios jurisprudenciales y salvo el caso de denuncia popular, justificar y legitimar la acción demostrando el interés jurídico de los sujetos titulares, así como

el precepto legal violado, es decir, se necesita demostrar un interés reconocido en la ley y cumplir con los requisitos de “importancia y trascendencia” que la autoridad indique o convenga (y aquí la crítica puesto que dicho interés se ve en cierta manera afectado por la aplicación de una ley que desvirtúa el derecho proclamado en el artículo 4 constitucional).

Otro supuesto de acción en materia ambiental se presenta cuando es evidente la provocación de un daño irreversible a un ecosistema o cuando existen o se vislumbran perjuicios a la sociedad, a la salud pública o a la atmósfera en general.¹⁸⁵ Lo anterior implica un avance si tomamos en cuenta que el derecho ambiental se reconoce de gran relevancia de interés general y de orden público.

El último supuesto de tutela de derechos ambientales lo encontramos propiamente en el Poder Judicial; pues según lo dispuesto por el numeral 124 de la Ley de Amparo, existe una conjetura para decretar la suspensión en caso de que “se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas”¹⁸⁶, de esta forma la titularidad de los derechos ambientales queda supeditada al interés público y podría tratarse de derechos colectivos si como tales fuesen reconocidos.

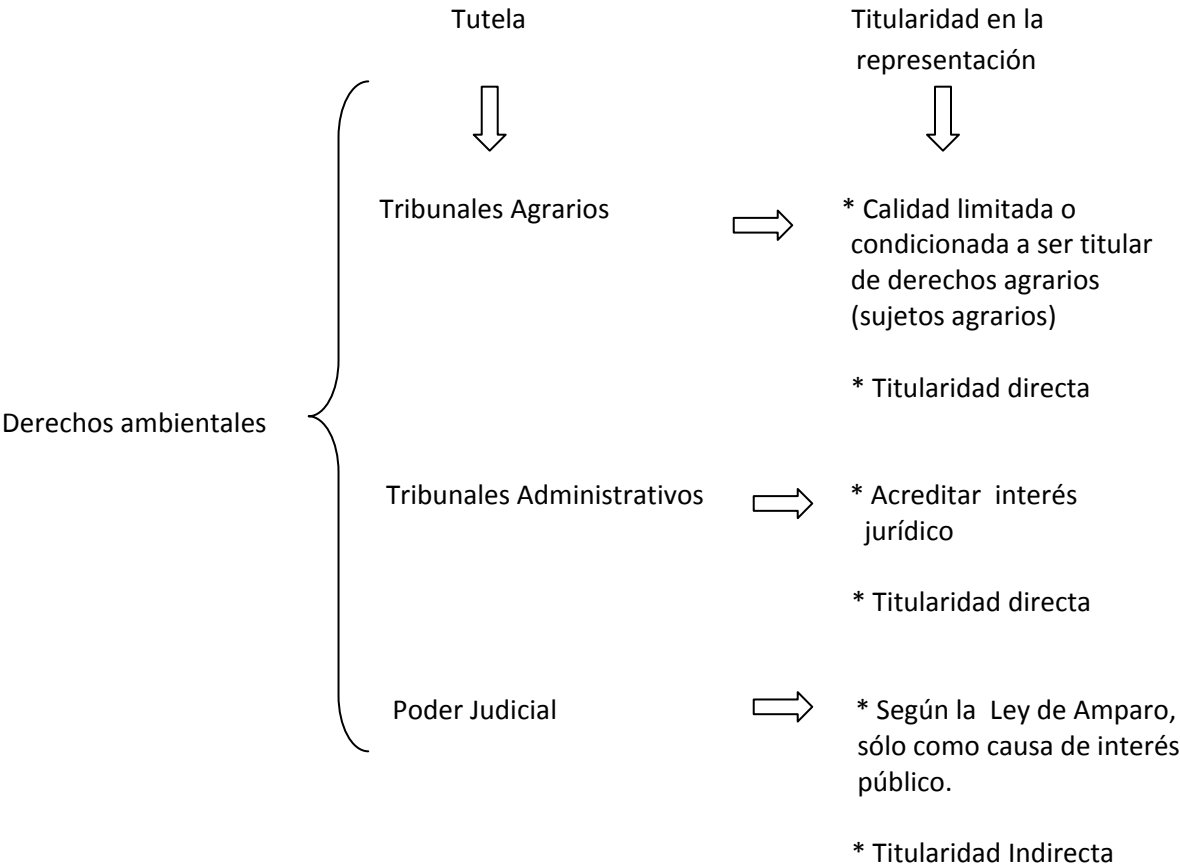
La opción para pasar de la acción discursiva al plano positivo y realista, si existe una acción individual de amparo que protege derechos individuales y presupuestos constitucionales de garantías individuales, es entonces plasmar la posibilidad de validar un amparo colectivo en materia ambiental que proteja derechos colectivos y garantías colectivas de acuerdo a las reformas

¹⁸⁵ REVISIÓN FISCAL, RECURSO DE. SU PROCEDENCIA CONFORME A LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DEL MEDIO AMBIENTE. Tesis No. VI 2°.A. 51 A, Novena Época, Materia Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, página 1209.

¹⁸⁶ Artículo 124, inciso f) de la *Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 10 de enero de 1936. Y cuya última reforma se llevó a cabo mediante Decreto DOF 24 de abril de 2006.

constitucionales del presente año¹⁸⁷ e imitando al amparo agrario pero sin que de nuevo se confunda a los sujetos con interés jurídico.

En vista de que todos los días tenemos vida jurídico-ambiental y que dicha materia permite abordarse a través de diversas disciplinas, podemos señalar que se actúa y recurre en un amplio perímetro normativo e institucional sobre el *Ambiente* en Derecho Internacional a través de las cortes internacionales, en el Derecho Penal mediante las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público tanto federal como estatal y del gobierno del Distrito Federal y finalmente en el ámbito Civil por conducto de los Tribunales Civiles.



Una vez que entendimos la naturaleza jurídica de los organismos aquí tratados, al día de hoy, sabemos que a pesar de la existencia de titulares directos de derechos

¹⁸⁷ Decreto de reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 29 de julio de 2010.

ambientales, no depende sino indirectamente la tutela al Poder Judicial a través de la suspensión en defensa de derechos de interés general, pues la titularidad en la acción puede ser indirecta o pasiva¹⁸⁸ únicamente por vía de ley (art. 124 de la Ley de Amparo) o de acción gubernamental (a través de programas de inspección y vigilancia); y corresponde la acción directa o activa¹⁸⁹ tanto a los Tribunales Administrativos, como a los Tribunales Agrarios; pero es importante señalar que los tribunales no judiciales también se someten a dicho “poder”, debido al sistema jurídico que México adoptó y bajo el cual el control de la constitucionalidad debe ser asegurado, por ende, ni los criterios jurisprudenciales ni las sentencias que emiten estos tribunales en juicios de amparo promovidos contra sus resoluciones se encuentran remotamente separados del poder judicial.

La única vía por la cual podemos hacer efectiva la titularidad directa sin atenernos a un requisito de interés jurídico es la Denuncia Popular¹⁹⁰, misma que abordaremos en el capítulo cuarto.

Finalmente y porque me parecen sabias las palabras del maestro Emilio Rabasa, me veo obligada a citarlo como sigue “el departamento judicial nunca es poder, porque nunca la Administración de la Justicia es dependiente de la voluntad de la nación...porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley, y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano de poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de justicia.”¹⁹¹

¹⁸⁸ Cuando las leyes protegen intereses generales por medio de disposiciones precisas y el gobernado no lleva a cabo ninguna acción, es decir, no actúa para movilizar a ningún órgano de gobierno. Si nos refiriéramos a la materia penal, por ejemplo, diríamos que no se actúa a *petición de parte* sino *de oficio*.

¹⁸⁹ Se actúa de acuerdo a la exigibilidad de los gobernados frente al Estado o la autoridad en general, es decir, el gobernado actúa para poner en movimiento la maquinaria estatal. En pocas palabras el Estado actúa sólo si el gobernado así lo solicita.

¹⁹⁰ Artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹⁹¹ RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, 7° ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 188.

DERECHOS AMBIENTALES¹⁹²

PLANOS DE ACCIÓN (materias)	TUTELA (Órganos del Estado)	TITULARIDAD EN LA REPRESENTACIÓN (Quién puede hacer exigible un Derecho Ambiental)	TIPO DE ACCIÓN
Agraria	Tribunales Agrarios	Calidad limitada o condicionada a ser titular de Derechos Agrarios (sujetos agrarios)	Titularidad directa
Internacional	Tribunales Internacionales	Cualquier persona	Titularidad directa
Administrativa	Tribunales Administrativos	Demostrar Interés Jurídico (interés reconocido por la Ley)	Titularidad directa
Penal	Ministerio Público /Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Ambientales	Cualquier persona (Título XXV CPF)	Titularidad directa
Judicial	Tribunales Judiciales	De acuerdo a la Ley de Amparo sólo como causa de utilidad pública	Titularidad indirecta
Civil	Tribunales Civiles	El directamente afectado	Titularidad directa

¹⁹² Aunque reconocidos como Derechos Humanos y Fundamentales y según la CPEUM en su artículo 4 no se exige calidad en la titularidad de Derechos Ambientales por tratarse de un derecho del que todos somos beneficiarios, haremos hincapié en la siguiente tabla que puntualiza diversos aspectos de suma importancia para nuestro tema de tesis, pues constituirá una de las bases de mi aventurada propuesta.

4. Medios de impugnación y acción civil pública en la materia ambiental.

Con el surgimiento del Estado liberal moderno y la sucesiva caída de las monarquías, se conoció el derecho de petición al rey como medio de impugnación de los actos del Estado. Las luchas civiles inglesas transformaron el Estado absolutista en un Estado liberal; de forma extraordinaria, un gobernado podía oponerse a los actos administrativos que lo afectaran. Posteriormente se crearon o generaron vías legales, por ejemplo para el cobro de contribuciones, de tal manera que se le dotara de mayor participación tanto al legislativo como al judicial sobre el ejecutivo del Estado otorgándosele así la calidad de entidad generadora de bienestar.

En la esfera legal de nuestro sistema jurídico mexicano, sin aludir a derechos fundamentales, los medios de impugnación se presentaron primero en materia de contribuciones. Al paso del tiempo la evolución de las estructuras jurídicas hizo más complejo el reconocimiento de derechos ciudadanos y con ello las formas de recurrir se volcaron a la impugnación para controvertir acciones o decisiones de la autoridad.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹ concentró el panorama de defensa que los gobernados harían valer a partir del mes de junio de 1995, sin embargo quedó excluida la materia fiscal en lo referente a contribuciones, laguna que posteriormente devengaría en la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2005² y que entraría en vigor el primer día del año 2006.

Un recurso administrativo es un medio legal por el cual el gobernado o particular afectado jurídicamente en su derecho excita al órgano administrativo para la revisión o revocación de un acto administrativo determinado, la autoridad decidirá si revoca, anula o confirma dicho acto por demostrarse su ilegalidad o legalidad. Inicia a petición de parte con motivo de la solicitud de un particular y de oficio con motivo de la verificación de una ley.

¹ DOF 4 de Agosto de 1994.

² DOF 1 de Diciembre de 2005.

En pocas palabras, en un acto administrativo se solicita a la autoridad que analice la legalidad del acto emitido, no se trata de un procedimiento de controversia; caso contrario, el Contencioso administrativo es la actividad formalmente jurisdiccional del Estado en el ámbito administrativo por la que dirimen las controversias entre los gobernados y las entidades públicas materialmente administrativas.³ Nótese aquí por qué no me referiré a recursos o contencioso, sino a medios de impugnación que según Sánchez Pichardo *“Son formas en que, de manera respetuosa y pacífica, pero firme, el pueblo puede oponerse a las decisiones injustas del gobierno que los afecten en sus bienes o en sus personas”*⁴

En el pasado, al existir recursos o medios de impugnación descritos por cada una de las leyes administrativas regulados especialmente con procedimientos adecuados a situaciones específicas, podría prestarse a malinterpretaciones o incluso contradicciones de unas con otras; como medida de unificación administrativa, se pretendió conjuntar los recursos administrativos en un ordenamiento legal que contuviera un único procedimiento para regular y revisar la función de la Administración Pública y de esta manera, otorgar seguridad jurídica al gobernado en contra de los actos de autoridades administrativas que afectaran su esfera jurídica. Para fundar lo anterior cito una jurisprudencia que especifica entre líneas la procedencia de los recursos administrativos como medios legales de defensa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.⁵ No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en

³ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 4º ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 54

⁴ *Ibidem*, p.XVII.

⁵ Jurisprudencia. Séptima Época. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Seminario Judicial de la Federación 60, Sexta Parte, página 73. Informe 1973, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 8.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación la referencia del número del Amparo en revisión 587/70 es incorrecta, por lo que se corrige como se observa en este registro, con apoyo en la publicación original del asunto.

general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La Ley que rige los Recursos en nuestra materia es por excelencia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁶, por considerarse erróneamente a la Materia Ambiental de índole administrativa. Ahora bien, según la propia Ley en comento, se establece que “las disposiciones de esta ley...se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada” pero también se incluye “a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.”⁷ Entonces una vez establecido el alcance de la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar el punto que deroga toda disposición administrativa que contradiga o contravenga lo en ella plasmado, incluyendo por supuesto, los recursos administrativos regulados en otras leyes administrativas.⁸

⁶ DOF 4 de Agosto de 1994.

⁷ Última reforma 30 de mayo de 2000 por Decreto de 19 de abril de 2000.

⁸ Artículo Segundo Transitorio. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF 4 de Agosto de 1994.

Un problema es que según esta Ley, su aplicación será de forma complementaria o supletoria con las diversas leyes administrativas⁹, es decir, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en adelante LFPA) se aplicará cuando en una ley especial no hallemos una descripción procedimental a seguir en procedimiento y siempre que no se contravenga con esa ley específica a la Federal de Procedimiento Administrativo; otro motivo más para codificar y organizar también los recursos. Para aclarar lo anteriormente expuesto, existe otra tesis que refiere a los Recursos Administrativos y que transcribo a continuación:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA EN CASO DE INTERPONERSE UN RECURSO QUE SE ENCUENTRA COMPRENDIDO DENTRO DE OTRA LEY.¹⁰ Los recursos tienen como finalidad el dar a los afectados la mejor oportunidad legal de defender sus derechos y el no crear situaciones procesales confusas que vengán a entorpecer la defensa de sus derechos; por lo que cuando el recurso administrativo elegido por el afectado se encuentra previsto en otra ley por haber sido derogada aquélla en que se apoyó su acción, debe oírsele en defensa de sus derechos pues la protección del orden constitucional es más valiosa para la conservación del estado de derecho, bastando para ello que el acto administrativo sea de los impugnables; haya sido interpuesto por parte legítima y reúna todos los requisitos que previene la nueva norma que regula el propio recurso, pues no basta que haya sido derogado el recurso de revisión intentado por el actor contemplado en el artículo 30 de la Ley de Pesca para que proceda su desechamiento, si está probado que éste se encuentra comprendido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual resulta aplicable por disposición de su artículo primero. Juicio N° 1084/97.- Sentencia de 15 de diciembre de 1997, aprobada por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Lucelia M. Villanueva Olvera.-Secretario: Licenciado Carlos Miguel Moreno Encinas.

En fin, existe un amplio espectro de recursos en la esfera jurídica que el gobernado puede hacer valer como derecho legal frente a los actos de autoridad que resulten de un procedimiento, por ejemplo, si nuestro tema de investigación fuera *sistemas de control*, entonces me referiría a la LGEEPA como fuente de la definición legal que deberíamos atender puesto que en su artículo 3 establece que control es “Inspección,

⁹ Artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁰ Tercera Época, Julio de 1998, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, página 299. (Esta tesis trae la ejecutoria respectiva de la cual se derivó).

vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento”¹¹.

La propia LGEEPA trata en el título sexto y a partir de su artículo 160 las medidas de control, seguridad y sanciones. Sin embargo, nuestro asunto en el presente capítulo es estudiar las medidas de control de legalidad, es decir, los medios de impugnación, ya que dicho de otra manera, el control de la legalidad lo es en función de los medios de impugnación.

Una vez entendido el supuesto de existencia de los actos administrativos que representan la materialización de la actividad administrativa a través de la que se crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados y con base en el Procedimiento Administrativo que es el cauce instituido en ley por el que el acto administrativo se conforma y se produce, se analizarán a continuación los principales recursos en la materia ambiental.

En general los recursos administrativos pueden clasificarse en dos categorías, en la primera encontramos los recursos que se conocen y resuelven por la autoridad que emitió el acto a impugnar y en la segunda los recursos que se conocen y resuelven por una instancia administrativa distinta de la que emitió el acto a impugnar (generalmente conoce del asunto un superior jerárquico o una autoridad administrativa con facultades expresas conforme al Reglamento Interior bajo el cual se rige la autoridad administrativa que emitió la resolución impugnada.

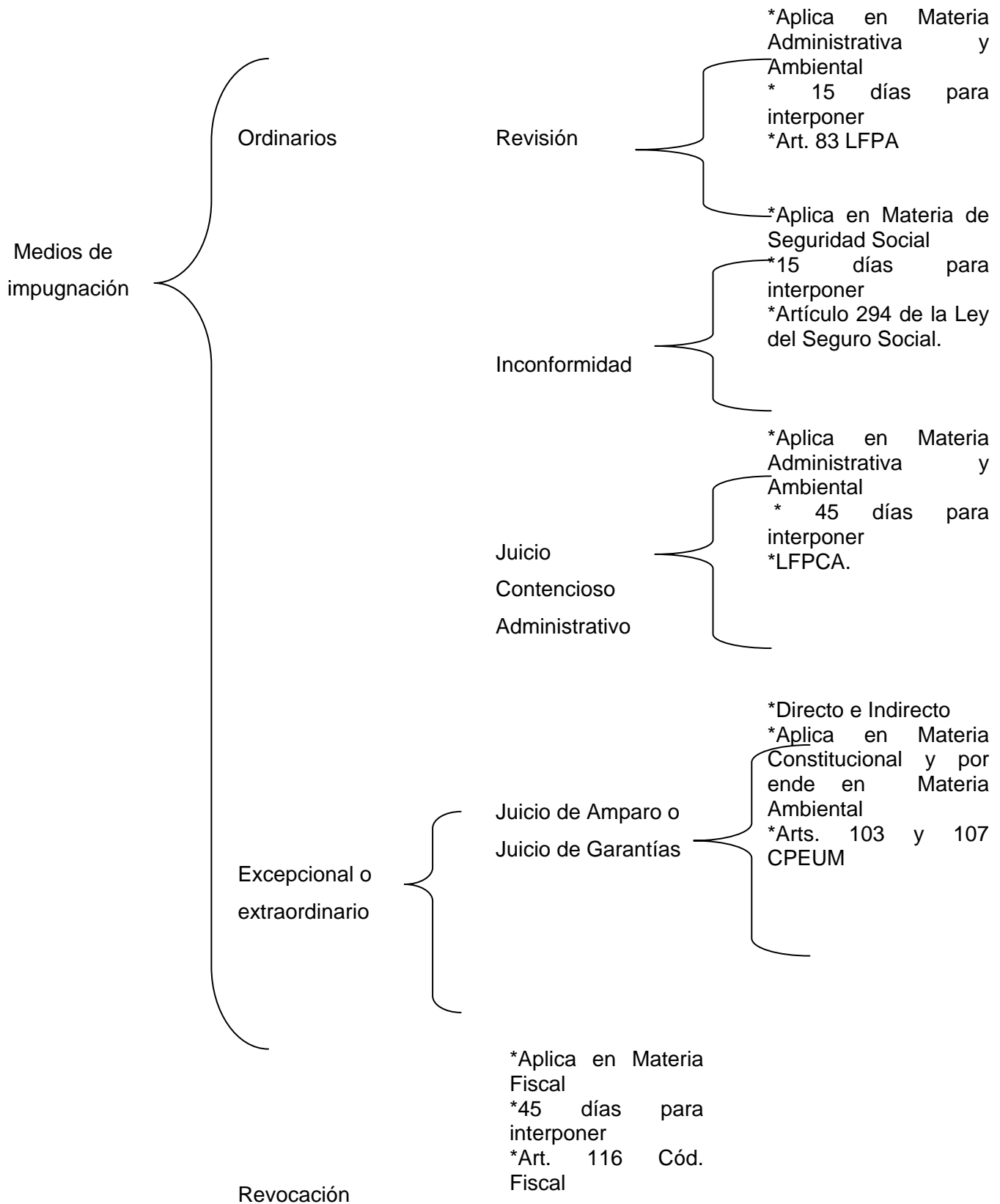
Si cualquier persona estima que se le ha dictado un acto de autoridad unilateral con consecuencias desventajosas en una relación evidente de supra a subordinación, dicha persona está facultada en todo momento a interponer ante la autoridad correspondiente un medio de impugnación, siempre que se trate de una resolución producto de un procedimiento (valga la redundancia) impugnabile.

¹¹ Fracción IX del artículo 3 de la LGEEPA.

Existen básicamente dos figuras de impugnación en materia ambiental digamos “natural” por llamarlas de alguna manera, estas son el Recurso de Revisión y el Juicio Contencioso Administrativo y como recurso excepcional o medio de impugnación excepcional encontramos al Juicio de Garantías o Juicio de Amparo que para efectos de nuestra materia sería Indirecto.

Cuando me refiero a Recurso Administrativo, que finalmente es lo que hasta la fecha se posee en Derecho Ambiental Mexicano, no contemplo a una instancia contenciosa puesto que no se trata sino de una composición de conflicto, es decir, lo que se intenta es resolver sobre la legalidad de la resolución de un conflicto respecto del cual ya se ha emitido una decisión, que examine nuevamente el criterio bajo el cual dicha resolución fue dictada, o bien se solicita a la autoridad correspondiente que cuestione y revalore la “consecución” del procedimiento seguido, en palabras de Alberto Sánchez, “estamos ante un desenvolvimiento de un interés en conflicto y no ante la composición de un conflicto”¹²

¹² *Op.cit.* SÁNCHEZ PICHARDO, p. 119.



Ahora bien, es de suma importancia conocer los elementos de los Recursos Administrativos para saber si son o no los adecuados. Estos elementos pueden dividirse básicamente en esenciales que como su nombre lo indica deben cumplirse como requisitos indispensables para que un recurso administrativo pueda existir o proceder; entre estos encontramos los siguientes:

- a) El recurso debe estar contemplado en una ley. Principio de legalidad.
- b) Se interpone como causa de un acto administrativo previamente dictado y que le sirva de precedente. Principio de fundamentación.
- c) Debe existir una autoridad administrativa competente para conocer y resolver el recurso administrativo de que se trate.²⁰⁵ Principio de autoridad y seguridad jurídica.
- d) Procederá recurso administrativo si se afecta al recurrente respecto de un derecho jurídicamente tutelado. Principio de interés jurídico.
- e) La autoridad administrativa está obligada legalmente a dictar una resolución en cuanto al fondo del asunto. Principio de legalidad y de celeridad.

Por otro lado, los elementos secundarios son aquellos que no necesariamente deben cumplirse para que un recurso administrativo sea existente o válido:

- a) Atender al plazo para interponerlo.
- b) Seguir las formalidades del documento de interposición del recurso (anotar nombre del recurso que se trate; nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal del recurrente; domicilio y personas autorizadas para oír y recibir notificaciones; señalar autoridad a quien se dirige el recurso y la pretensión del mismo; anexar documento que pruebe o en el que conste el

²⁰⁵ La autoridad administrativa debe determinar si existieron o no ilegalidades en el procedimiento del acto impugnado y deberá resolver la autoridad legal emisora del acto, su superior jerárquico o de forma excepcional una instancia administrativa especial facultada por la ley.

acto que se impugna²⁰⁶; relatar los argumentos o agravios causados por el acto impugnado; incluir materialmente todas las pruebas que se posean hasta ese momento (sobre todo las documentales); describir los hechos que acrediten y justifiquen el recurso; se deben adjuntar documentos para acreditar la personalidad y en caso de que existiere, incorporar también el dictamen pericial.

c) Establecer la posible suspensión del acto impugnado.

La finalidad del recurso administrativo en general está encaminada a diversos supuestos respecto de los cuales se emitirá una resolución en cualquiera de los sentidos siguientes:

*Confirmar el acto impugnado

*Desechar el recurso por improcedente

*Declararlo inexistente o no interpuesto

*Sobreseerlo

*Ordenar la reposición del procedimiento

*Declararlo nulo²⁰⁷ o anulable

*Revocarlo total o parcialmente

*Modificarlo

*Solicitar que se expida una nueva decisión siempre que el recurso sea resuelto total o parcialmente a favor del recurrente.

En cuanto a los procedimientos administrativos se refiere, el Recurso de Revisión en materia ambiental se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que ya desde su artículo primero establece la aplicación de este

²⁰⁶ Con frecuencia se requiere constancia de notificación del acto impugnado.

²⁰⁷ Dejarlo sin efectos.

recurso. Por otro lado el Juicio Contencioso Administrativo se regula por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y finalmente también existe la regulación ambiental en la rama penal, la cual conforme al Código Penal Federal reconoce ciertos delitos ambientales como daños a arrecifes y emisión de gases contaminantes, por mencionar algunos, pero es menester campear los juicios y recursos ambientales más comunes hoy en día.

4.1 Recursos de Revisión en materia ambiental federal.

Como ya se ha mencionado, los medios de impugnación o “recursos administrativos representan la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de actos o resoluciones de la administración pública que lesionan sus derechos, propiedades o intereses personales”²⁰⁸ En la LGEEPA, se sustituye al recurso de inconformidad²⁰⁹ y se plasma la posibilidad de recurrir mediante revisión a las resoluciones definitivas dictadas con motivo de la aplicación de dicha ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen²¹⁰.

Sin embargo, también otras leyes ambientales establecen sus propios supuestos de recurso de revisión e inclusive proponen el juicio de garantías cuando haya violaciones a los derechos fundamentales garantizados por nuestra Carta Magna, por lo cual debemos cuidar no caer en tentaciones y atenernos a lo dispuesto en el numeral 83 de la ley Federal de Procedimiento Administrativo que reza “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda...En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el

²⁰⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Ambiental*. Segunda edición, Porrúa, México, 2004. p. 300.

²⁰⁹ Así denominado antes de las reformas de 1996 a la LGEEPA.

²¹⁰ Artículo 176 LGEEPA.

Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos,... el recurso de revisión... también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

Como máxima autoridad jurisdiccional en materia administrativa encontramos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que ya se ha ahondado en capítulos anteriores, dicho organismo tienen facultad expresa de resolver recursos administrativos, entre ellos el Recurso de Revisión fundamentado en el artículo 83 de la LFPA.²¹¹

RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.²¹²

El recurso que prevé el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, fue derogado a partir del 1o. de junio de 1995 en que entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo segundo transitorio, señala expresamente que se derogan las diversas leyes, en las materias reguladas por dicho ordenamiento; por lo que el particular afectado puede interponer el recurso de revisión que establece el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien intentar las vías judiciales correspondientes. Amparo directo 1059/98. Rafytek, S.A. de C.V. 15 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Con motivo de las reformas de 1996 a la LGEEPA y una vez transcrito en el apartado anterior el artículo segundo transitorio de la LFPA que deroga los recursos de otras leyes administrativas, queda sin sustento el Recurso de Revisión previsto en la LGEEPA como también se ha esclarecido con la tesis aislada antes referida, por lo cual el análisis de este recurso se llevará a cabo conforme a la LFPA.

²¹¹ Fracción XI del Artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. DOF 6 de diciembre de 2007.

²¹² Tesis II.A.71 A. Novena Época. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, página 792.

4.1.1 Substanciación

El Recurso de Revisión se presenta por escrito ante la autoridad que emitió el acto impugnado, sin embargo se faculta al superior jerárquico de dicha autoridad, para que emita la resolución, con la salvedad de que si la autoridad que dicta el acto impugnado es el titular de una dependencia, será él mismo quien resuelva el recurso.²¹³ El recurrente tendrá un plazo de quince días para interponer la Revisión, los cuales serán contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.²¹⁴ En vista de que las notificaciones personales surten efectos el mismo día en que se realizan²¹⁵, el término de interposición corre a partir del día siguiente en que se notifique el acto a recurrir.

Es importante señalar que hasta el año 2000, cabía la posibilidad de acudir al Juicio de Garantías sin necesariamente agotar la vía de Recurso de Revisión porque se consideraba que éste último previsto en la LFPA describía más requisitos que la Ley de Amparo en cuanto a la suspensión del acto se trataba;²¹⁶ sin embargo actualmente se considera imperativo agotar los medios de impugnación que la Ley plantea previamente a solicitar un Juicio de Amparo.²¹⁷

²¹³ Artículo 86 LFPA. DOF 24 de diciembre de 1996.

²¹⁴ Artículo 85 de la LFPA.

²¹⁵ Artículo 83 de la LFPA.

²¹⁶ **Cf. RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE IMPONE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.** Jurisprudencia. Novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Octubre de 1998, página 1043.

²¹⁷ **Cf. AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN.** Jurisprudencia 2a / J.82/2000. Novena Época, Segunda Sala. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Septiembre de 2000, páginas 49-50.

Por otro lado, si se desea obtener la suspensión del acto impugnado para que sea suspendido temporalmente en cuanto a sus efectos ejecutorios, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que sea solicitada por el recurrente de manera expresa en su escrito de interposición de recurso.
- Que el recurso sea procedente.
- Que no se dañe o perjudique a terceros.
- Que no se contravengan disposiciones de orden público ni se perjudique el interés social.
- Que se garantice (en caso de que existiere multa), el crédito fiscal del acto impugnado mientras se obtienen la resolución.

4.1.2 Efectos de la resolución

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 91 los sentidos en que puede ser dictada la resolución del Recurso de Revisión y que son los siguientes:

- a) Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- b) Confirmar el acto impugnado;
- c) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Como ya se ha mencionado con antelación los sentidos en los cuales se puede dictar la resolución del recurso, y por tratarse la Revisión de un recurso administrativo, la decisión irá encaminada a establecer uno de los criterios previamente mencionados.

Únicamente queda señalar que el *desechamiento* del recurso, ya se tenga por no presentado (se establece que no se le dará entrada a dicho recurso por defectos en la forma, sin entrar al estudio de la acción o su procedencia, simplemente no se le admite y se tiene por no interpuesto)²¹⁸ o por improcedente (una vez estudiado el recurso, se acuerda desechar por improcedente generalmente porque el acto impugnado es materia de otro recurso)²¹⁹.

El *sobreseimiento*, por su parte, implica la imposibilidad de dictar una resolución sobre el fondo del asunto por existir un obstáculo jurídico o de hecho, por ejemplo, el cese de los efectos del acto recurrido o el fallecimiento del agraviado durante el procedimiento.²²⁰

Finalmente cualquiera que sea la resolución del Recurso, siempre deberá observarse el principio de legalidad bajo el cual la autoridad que resuelva fundará su dicho en preceptos de derecho y la sentencia se basará en el examen exhaustivo de todos los agravios que el recurrente hiciera valer durante el procedimiento²²¹, aunque si uno de los agravios es suficiente para desvirtuar la legalidad o improcedencia del acto impugnado, dicho agravio será suficiente para dictar una *resolución que favorezca* los intereses del recurrente. La autoridad posee facultad de invocar hechos notorios siempre y cuando los particulares aporten los hechos o pruebas que conocieran y pudieran aportar, de lo contrario, dichas pruebas y hechos, no serán tomados en cuenta.

Si la resolución favorece al recurrente y la autoridad advierte ilegalidad en el acto impugnado (ya sea en su forma o bien en su fondo), aún si los agravios que hiciera valer el actor fueran insuficientes para demostrar la ilegalidad de dicho

²¹⁸ Ibidem, Artículo 88.

²¹⁹ Véase artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²²⁰ Artículo 90 de la LFPA.

²²¹ Artículo 92 de la LFPA.

acto, deberá dejar sin efectos al acto impugnado y *corregir* los errores que percibe bajo el principio de suplencia de la ley, fundando los motivos por los cuales se considera ilegal el acto impugnado y finalmente establecer de forma clara los alcances de su resolución.

La resolución que determine la realización de un acto de autoridad o solicite que se reponga el procedimiento debe cumplirse en un lapso de cuatro meses. Cuando en la resolución se pide tener en cuenta hechos o documentos supervenientes que no obren en el expediente, el particular deberá manifestar lo que a su derecho corresponda en un plazo de cinco a diez días.

El término para resolver el recurso de revisión no se plantea en la LFPA, pero según lo establecido por el artículo 32 de dicho ordenamiento, “a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días” o bien “salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.”²²² Si no se resuelve, se confirmará la negativa ficta también impugnabile mediante vía jurisdiccional.

4.2 Procedimiento Contencioso Administrativo

Se ha dicho ya, que la aplicación del derecho genera en la mayoría de los casos divergencias sobre los criterios de correcta o incorrecta aplicación de las normas en los casos particulares que se someten ante autoridades jurisdiccionales, esta es la naturaleza jurídica del Contencioso Administrativo, puesto que si esta disyuntiva no se presentara y existiera en cambio una simetría en los criterios, vana sería la labor de los juzgadores que no encontrarían controversias por resolver, la aplicación de la ley quedaría vedada por la fuerza bruta.

²²² Artículo 17 de la LFPA.

Lo importante de los recursos administrativos es que sirven de auxilio cuando se presenta el estado de inseguridad jurídica en el cual se crea un conflicto entre guerra y paz por carecerse de un poder o medio común de defensa y que según Thomas Hobbes “es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. Porque la guerra no consiste solamente en batallar, en el acto de luchar, sino que se da durante el lapso de tiempo en que la voluntad de luchar se manifiesta de modo suficiente. Por ello la noción del tiempo debe ser tomada en cuenta respecto a la naturaleza de la guerra, como respecto a la naturaleza del clima. En efecto, así como la naturaleza del mal tiempo no radica en uno o dos chubascos, sino a la propensión a llover durante varios días, así la naturaleza de la guerra consiste no ya en la lucha actual, sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo en que no hay seguridad de lo contrario. Todo el tiempo restante es de paz”.²²³

Lo que se pretende evitar entonces en un estado de derecho es “todo aquello que es consustancial a un tiempo de guerra, durante el cual cada hombre es enemigo de los demás, es natural también en el tiempo en que los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionarles. En una situación semejante no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni sociedad; y lo que es peor de todo, existe continuo temor y

²²³ HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp 102.

peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve²²⁴.

Al cuestionarnos sobre la aplicación del Derecho Ambiental podemos identificar dos vertientes o elementos técnicos, el primero es la técnica procedimental llamada simplemente procedimiento y en segundo lugar las instituciones o técnica personal que se refiere a los sujetos.

Luego de definir los medios de impugnación sabemos que éstos no poseen en principio un contenido litigioso, sin embargo, los conflictos ambientales pueden en algún momento adquirir una naturaleza contenciosa, es decir, puede tratarse de una controversia y generarse un litigio, el cual será “contencioso administrativo” cuando exista un conflicto entre la administración y el gobernado.

Nuestro sistema jurídico da oportunidad al gobernado de recurrir, por ejemplo, al juicio contencioso administrativo mejor conocido como juicio de nulidad cuando una resolución administrativa no le resulte favorable, el punto rojo en todo esto es nuevamente el círculo vicioso que nunca se cierra, me refiero a que este recurso será atendido nuevamente por una autoridad administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo²²⁵

El juicio contencioso administrativo, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley en comento, podrá interponerse para impugnar la resolución administrativa siempre que sea definitiva, que no admita otro recurso administrativo o que admitiéndolo, sea facultativa su interposición.

²²⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp.102 y 103.

²²⁵ DOF 1 de diciembre de 2005. En adelante LFPCA.

Un tema más de crítica, si de eso se trata una tesis propositiva, radica en analizar la idea del Procedimiento *Contencioso* Administrativo, ya que al tratarse de un recurso o de un asunto que resolverá bien la propia autoridad que emite el acto impugnado o un superior jerárquico, no existe participación de otra autoridad diferente a las partes que resolverán los agravios en el recurso o medio de impugnación de que se trate y por ende es insostenible la idea de que se trate de una controversia o bien un procedimiento por definición contencioso pero si a ello le adicionamos que la palabra juicio entraña un contenido litigioso, sonaría incluso opulento denominarlo *juicio contencioso*.

De cualquier forma, mientras se lleva a cabo la reforma en cuanto a la denominación de este procedimiento, las partes seguirán siendo el demandante que por regla general es el particular como persona jurídica física o moral que se ve afectado por una resolución administrativa que le causa perjuicio en su esfera jurídica (deberá demostrar su interés jurídico); el demandado que comúnmente es la persona jurídica física o moral que requiere la modificación de derechos u obligaciones (será demandado el particular cuando la autoridad sea actora), o la autoridad al verse afectada por decisiones que ella misma efectuó a favor de un particular (puede ser la autoridad que emitió la resolución combatida, el particular a quien favorezca la resolución y/o el secretario de Estado al que pertenece la dependencia u organismo) y, en su caso, el tercero interesado (que tendrá interés contra el demandante y busca que prevalezca la resolución). Cabe mencionar que en el contencioso Administrativo no hay gestión de negocios²²⁶, quien promueve debe acreditar su personalidad.

4.2.1 Substanciación.

Sobre la demanda podemos mencionar que puede ser presentada por escrito o bien a través del Sistema de Justicia en Línea²²⁷ bajo un plazo de interposición de cuarenta y cinco días hábiles para los particulares y de cinco años para la

²²⁶ Artículo 5 de la LFPCA.

²²⁷ Artículo 13 de la LFPCA.

autoridad (juicio de lesividad); los días se computan a partir del siguiente en que surte efectos la notificación, es decir, se notifica la demanda, al día siguiente surte sus efectos y al posterior comienza el término. El demandante tiene la obligación de señalar nombre y domicilio del tercero interesado o en caso de no existir, especificar su no existencia, si no se indicara, el demandante tendrá cinco días para hacerlo o de lo contrario se desechará la demanda.

La demanda deberá apuntar además:

- a) Nombre y domicilio del actor, demandante o promovente.²²⁸
- b) Autoridad o autoridades demandadas,²²⁹ o nombre y domicilio del particular demandado.²³⁰
- c) Resolución impugnada.²³¹
- d) Fecha de notificación de la resolución impugnada.²³²
- e) Hechos y pruebas que funden la demanda.²³³
- f) Conceptos de impugnación y pretensiones.

Luego de que se corra traslado a la demanda, se emplaza al demandado quien deberá contestarla en un plazo de cuarenta y cinco días contados a partir del

²²⁸ Si opta por el juicio en línea deberá incluir también su correo electrónico. Sólo podrá aparecer un demandante excepto si se trata de impugnar resoluciones conexas.

²²⁹ Nombre, dependencia, cargo de servidor público, dependencia, titular de dicha dependencia o titular del despacho u organismo.

²³⁰ En caso de que el demandante sea una autoridad administrativa.

²³¹ Fecha de emisión, nombre del emisor, número de oficio, número de expediente y de control así como el monto y determinación de la multa impuesta si se presentara el caso.

²³² Señalar si se expidió constancia de notificación y establecer si se notificó correctamente o no. Es importante indicar la fecha en que se tuvo conocimiento del acto, puesto que si no se notificó en cuarenta y cinco días sería extemporánea.

²³³ En las pruebas documentales se podrá incluir el expediente administrativo que contenga la resolución controvertida y sobre las pruebas testimoniales y periciales se señalarán los nombres y domicilio de testigos y peritos.

siguiente en que surta efectos el emplazamiento.²³⁴ Una vez que surge la contestación, el demandado deberá aclarar por escrito cada uno de los puntos controvertidos por el demandante²³⁵, entonces se fija la litis a partir de la admisión y análisis de la contestación de demanda. Cuando me refiero a “fijar la litis” no se trata de otra cosa sino a la existencia de materia controversial que genera el conflicto entre las partes.

El tercero interesado tendrá igualmente cuarenta y cinco días para ofrecer pruebas a partir de que reciba la notificación del auto de admisión de la demanda. Deberá anexarse el original y número de copias como partes sean en el juicio de los documentos que a continuación se enlistan:

1.Demanda

2.Contestación

3.Pruebas

De faltar algún documento se hará la prevención para que en cinco días se exhiban los documentos faltantes, una vez vencido el plazo si los documentos no presentados son fotocopias se tendrán por no ofrecidos, pero si faltase un documento original se tendrá por no contestada la demanda.

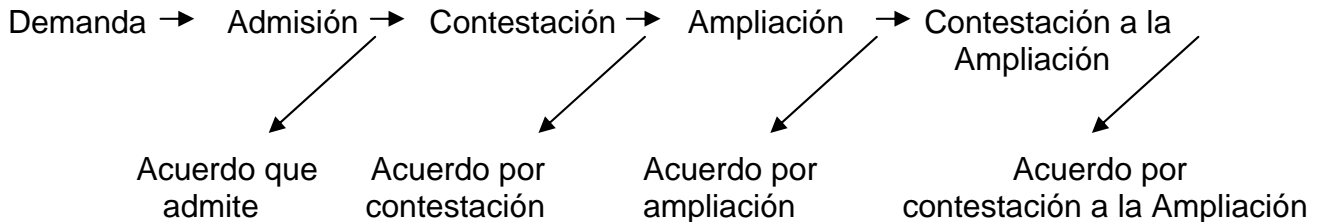
Existe la posibilidad de ampliar la demanda en un plazo de veinte días por lo regular cuando se impugna una negativa ficta o una notificación materializada, cuando la autoridad contesta la demanda por notificación mal realizada y/o cuando la autoridad contesta la demanda y da a conocer situaciones o hechos desconocidos para el demandante.²³⁶ La contestación a la ampliación de la demanda también será de veinte días contados a partir de que se notifique a las

²³⁴ Artículo 19 de la LFPCA.

²³⁵ Afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso. (Cf. artículo 20 de la LFPCA).

²³⁶ Artículo 17 de la LFPCA.

autoridades demandadas o tercero perjudicado y versará sobre los puntos que se formularon en la ampliación de la demanda.



4.2.2 Efectos de la Resolución

Una vez terminado el procedimiento por haber concluido la sustanciación del juicio y transcurridos diez días, el Magistrado Instructor notificará a las partes para que en un lapso de cinco días formulen alegatos por escrito²³⁷ y se procederá al cierre de instrucción que constará en acuerdo. Es importante aclarar que los alegatos no forman parte de la instrucción puesto que con ellos o sin ellos se dictará sentencia, es decir, los alegatos no cierran la instrucción, lo hace el acuerdo que dicta la Sala.

La resolución se dictará en un término de sesenta días a partir del cierre de instrucción y “se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala”²³⁸

El Magistrado Instructor tiene facultad para formular un proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se pronunció el acuerdo que cierra la instrucción; cuando el Magistrado ponente tenga reciba el expediente completo o integrado, comenzará a correr el plazo para formular proyecto.

²³⁷ Artículo 47 de la LFPCA.

²³⁸ Artículo 60 de la LFPCA.

Sobre el proyecto de sentencia basta anotar que puede declarar la nulidad de la resolución combatida cuando el actor probó su pretensión; declarar la validez de la resolución impugnada si no probó el actor su acción o declarar el sobreseimiento por alguna causa de improcedencia.²³⁹

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán basadas en derecho, tomarán en cuenta las jurisprudencias del TFJFA, se plasmarán por escrito y analizarán todos los puntos de la *litis*. En cuanto a causales de ilegalidad que se hicieran valer, la sentencia deberá examinar la posibilidad de nulidad lisa y llana en cuyo caso la autoridad no volverá a entrar en el asunto, pero si declara una nulidad para efectos por omisión de requisitos formales o por vicios de procedimiento, deberán especificarse en dicha resolución la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación;²⁴⁰ o bien se ordenará la emisión de una nueva resolución.

Finalmente, la sentencia definitiva se presume como firme cuando:

- No admita en su contra recurso o juicio.
- Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Si algún punto de la sentencia definitiva no quedara totalmente esclarecido o fuera de difícil comprensión, se solicitará su aclaración dentro de los diez días siguientes

²³⁹ Ya sea que la autoridad revoque el acto; que se pierda el interés jurídico del demandante; que el actor desista de la instancia, presente otro recurso o acuda a otra vía.

²⁴⁰ Artículo 52 de la LFPCA.

a aquél en que surta efectos su notificación.²⁴¹ Contra estas sentencias se puede acudir a queja o revisión a fin de obtener una pronunciación favorable para el actor. Como última instancia el particular tiene el cobijo del Juicio de Amparo que contra resoluciones definitivas sería directo que procede en un plazo de quince días.

Otro obstáculo a la justicia ambiental plena, además de la necesidad de recursos económicos suficientes para demostrar la afectación, es la carencia de un órgano jurisdiccional especializado que conozca de las controversias ordinarias derivadas de la aplicación de las normas sobre ambiente; en un procedimiento que reúna las formalidades esenciales para tutelar tanto el interés público como el privado.

En este orden de ideas, existe una laguna legal, porque no se regula un instrumento procesal ordinario, adecuado e idóneo en el que cualquier persona pueda controvertir la legalidad y subsistencia de un acto de autoridad administrativa que incida en la aplicación indebida o en la omisión de la aplicación de las normas de protección al medio ambiente, o por el que se obtenga la aplicación inmediata de esas normas.”²⁴²

4.3 Amparo Indirecto o Bi-instancial en Materia Administrativa

Para establecer los lineamientos que se siguen en un Juicio de Amparo Indirecto, es menester referirnos a la Ley de Amparo y específicamente al artículo 114, el cual enlista los supuestos de procedencia del amparo indirecto que en materia ambiental se ocupa. A partir de su fracción tercera el numeral antedicho reza:

“El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

²⁴¹ Artículo 54 de la LFPCA.

²⁴² López Ramos, Neófito, *El Derecho Ambiental, un derecho al alcance de todos*, Revista Tepantlató, Instituto de Ciencias Jurídicas de Egresados de la UNAM, Campus Aragón, A.C., Época 1, número 3, pp. 8-11.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Lo anterior será aplicable en materia de extinción de dominio. Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben;

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería”²⁴³

La fracción que nos ocupa en este apartado es sobre todo la declarada en la fracción III del artículo antes transcrito, puesto que se refiere a los actos o sentencias dictadas por autoridades administrativas que, como ya se ha mencionado, incluyen a la materia ambiental hasta la fecha. Para robustecer la investigación, considero conveniente mostrar al lector una tesis actual del tema resolución definitiva e ir, incluso más allá de la sentencia, hasta la ejecución.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA SENDAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.²⁴⁴

El artículo 114, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, prevé como supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto, la reclamación de la última resolución del procedimiento respectivo de ejecución de una sentencia. Los procesos jurisdiccionales pueden integrarse con la conjunción de uno o más procedimientos, que se desenvuelven a través de una sucesión de actos y hechos vinculados entre sí, encaminados a la obtención de un fin determinado. El proceso de cognición tiene por

²⁴³ Artículo 114 de la Ley de Amparo.DOF 10 de enero de 1936.

²⁴⁴ Tesis I.A4°.C.200 C. Novena Época. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Enero de 2010, página 2012.

objeto resolver un litigio mediante una sentencia. El proceso de ejecución está destinado a llevar a cabo todos los actos necesarios para que la sentencia quede cumplida, con todas sus consecuencias, mediante la instauración de todos los procedimientos conducentes, que pueden ser uno o varios. Así, si en una sentencia definitiva se condena al demandado al cumplimiento de obligaciones de hacer, de dar y de no hacer, para llevar a cabo su ejecución se requiere realizar tres procedimientos de ejecución diferentes, conforme a la regulación legal; si en un fallo se impone una condena genérica y otra al pago de una cantidad líquida de dinero, para cumplimentar la primera será necesario un procedimiento de liquidación y para la otra uno directo para hacer efectiva la condena, etc. Por tanto, la resolución final de cada uno de esos procedimientos de ejecución, debe considerarse reclamable destacadamente en un juicio de amparo indirecto específico, en donde se podrán hacer valer las infracciones atribuidas a la instrucción procedimental que culminó con la resolución reclamada, con lo que cobra pleno sentido la expresión contenida en el enunciado legal que es objeto de interpretación en el procedimiento respectivo, porque la última palabra de esta frase es un adjetivo referido a los miembros de una serie, que en el caso se forma por todos los procedimientos del proceso de ejecución, por lo cual la referencia se dirige a la última resolución de cada uno de los procedimientos de ejecución y no a alguna que pudiera abarcarlos a todos. Amparo en revisión 273/2009. Armando Arbesú Ortigoza, su sucesión. 8 de octubre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Angélica Rivera Chávez, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: Carlos Ortiz Toro.

Por otro lado el artículo 103 constitucional se refiere a las controversias suscitadas por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales y le otorga facultad de resolver a los Tribunales de la Federación. En este sentido se define como amparo contra leyes que correrá por instancia de parte agraviada siempre que dicho agravios sea personal y directo²⁴⁵

²⁴⁵ Fracción I, artículo 107 de la CPEUM.

Este amparo contra leyes según la doctrina lo indica se llevará a cabo cuando estemos en presencia de leyes autoaplicativas²⁴⁶ (que con su sola entrada en vigor, causan agravios, es decir, una vez publicadas en el DOF causan el perjuicio) o frente a leyes heteroaplicativas²⁴⁷ (que no crean deberes ni obligaciones y no causan agravios sino hasta el primer acto de aplicación, es decir, cabe juicio de amparo en el momento en que causa perjuicio a un particular).

4.3.1 Substanciación y Efectos de la Resolución

Cuando se interpone contra leyes, la demanda de Amparo se promueve en un plazo de quince días y la demanda²⁴⁸ debe presentarse siempre por escrito y contener:

- * Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;
- * Nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- * Autoridad o autoridades responsables;²⁴⁹
- * Ley o acto que de cada autoridad se reclame;²⁵⁰
- * Preceptos constitucionales violados;
- *Concepto o conceptos de las violaciones y
- *Copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión si se pidiere y no tuviera que concederse de plano.²⁵¹

²⁴⁶ Se interpone juicio de garantías en un plazo de 30 días a partir de su publicación.

²⁴⁷ Procede juicio de amparo si se interpone en un plazo de 15 días a partir de su publicación

²⁴⁸ Artículo 116 de la Ley de Amparo.

²⁴⁹ Si se tratara de amparo contra leyes, el quejoso debe hacer constar en su demanda de amparo, los titulares de los órganos o dependencias estatales a los que se encomiende la promulgación de las leyes que le afectaron.

²⁵⁰ Enclavar los hechos que fundamenten el concepto de violación.

²⁵¹ Artículo 120 de la Ley de Amparo.

A lo largo del Juicio de Amparo se manejarán dos cuadernos que formarán en conjunto el expediente completo, por un lado el cuaderno incidental (de color rojo) y por el otro el cuaderno principal (de color verde). Es imperativo destacar que en caso de ser solicitada la suspensión del acto reclamado, se deberá garantizar el interés fiscal. Todo lo relativo a dicha suspensión será manejado en el cuaderno incidental que finalizará con el otorgamiento o no otorgamiento de la suspensión definitiva.

Habrá una audiencia incidental en el cuaderno incidental que seguirá con informes previos y en el cuaderno principal se estipulará la celebración de la audiencia constitucional, luego de la cual se presenta informe justificado. Existe durante el procedimiento una etapa de pruebas y alegatos que serán tomados en cuenta para ulteriormente dictar sentencia²⁵² en el cuaderno principal; el juez se pronunciará en sentido de conceder o no el Amparo.

Y luego de la sentencia, se puede recurrir nuevamente a través de Revisión en un lapso de diez días contados a partir de la notificación de la resolución. Se faculta a cualquiera de las partes en el juicio de amparo para acudir ante el Juez de Distrito quien deberá trasladar el recurso al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda para que resuelva si modifica, revoca o confirma la sentencia del Amparo en revisión.

En verdad espero que para estas alturas de mi investigación haya logrado que el lector crea conscientemente que en el mundo moderno el ambiente, como bien jurídico elevado a categoría de constitucional, no puede ser comparado con otros bienes privados y una vez comprendido esto, señalar que los efectos del amparo

²⁵² Me refiero a dictar sentencia porque no me gustaría utilizar esa expresión de “emitir un fallo” o ¿es que en verdad se trata de un fallo? En mi opinión debemos evitar esta locución por la ambigüedad que conlleva, por un lado es una resolución judicial, pero por el otro nos referimos a un error o equivocación, porque cuando algo falla significa que sale mal y cuando alguien falla pronuncia una sentencia. Quizás en realidad no se trata de una palabra ambivalente después de todo.

se traducen en la resolución del órgano de impartición de justicia federal dirigida a la autoridad responsable de emitir el acto motivo de amparo para que restituya al quejoso en el goce del precepto constitucional violado. La autoridad puede también ordenar que queden sin efectos los actos violatorios del derecho en comento.

Finalmente, cabe la posibilidad de que el quejoso solicite por la vía civil, la indemnización por daños y perjuicios, que deberán ser cubiertos por los servidores públicos que ordenaron el acto violatorio de derechos constitucionales o bien, en su caso, responderá el Estado.

Y hablando de recursos, se ha vislumbrado un panorama de lagunas y posibilidades; puesto que si consideramos que un recurso en materia ambiental por definición “debería ser un componente del sistema de garantías jurídicas del derecho a un medio ambiente apropiado para las generaciones presentes y futuras”²⁵³ se puede observar que a todas luces se trata en este capítulo de recursos administrativos cuyo alcance está lejos de abarcar a toda persona que recibiera una afectación a su derecho y si bien se trata del recurso extraordinario de juicio de garantías o amparo, aquí se nota la falta de protección de derechos colectivos, puesto que en el sistema jurídico mexicano se cuenta con un amparo agrario con características especiales, pero no con un amparo ambiental que garantice el derecho constitucional al medio ambiente adecuado.²⁵⁴

Lo más cercano que nuestro sistema jurídico tiene como garantía del derecho fundamental al ambiente adecuado es la reciente reforma al artículo 17 constitucional, el cual, al determinar que “El Congreso de la Unión expedirá las

²⁵³ ORIZABA MONROY, Salvador. *Derecho Ambiental, Política, Gestión y Sanciones*. Ed. PAC, México, 2007. p.391.

²⁵⁴ Cf. CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000 y *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM, 1981.

leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos,”²⁵⁵ reconoce acciones colectivas y por ende, al argüirse de lo principal, también admite derechos colectivos; entonces ya no se trata de proponer un amparo colectivo en materia ambiental, sino de proyectar y gestionar la inminente reforma a la ley secundaria, es decir, a la Ley de Amparo para que no sólo proceda por violaciones a normas constitucionales de interés individual expresadas de manera colectiva.

Lo que aquí se propone es la efectiva protección del derecho fundamental y humano proclamado por el artículo 4 constitucional y que sea impugnabile cuando fuere vulnerado, no sólo por una resolución administrativa; el argumento más usado para seguir evitando la impartición de justicia ambiental a través del juicio de garantías está basado en la reticente premisa de que no existe interés jurídico sin una afectación personal y directa a derechos individuales y por ende, se carece de facultad legítima para acudir al amparo. Nada más denostante para el derecho evidente del que todos somos titulares de forma personal, individual y directa que se extrapola a cada uno de los habitantes de esta esférica morada puesto que los bienes tutelados son comunes a todos y los derechos fundamentales que garantiza la Constitución son igualmente afectados en uno que en varios individuos conforme a necesidades actuales.

Por ello considero la posibilidad de reformar la Ley de Amparo en virtud de la reforma constitucional al artículo 17 para materializar un Amparo de intereses colectivos en materia ambiental con características adecuadas a la realidad social que a gritos lo solicita como medio de garantía constitucional, porque “independientemente de la efectividad de los medios de protección ambiental y control de la contaminación..., el instrumento de protección de la garantía a un

²⁵⁵ Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 29 de julio de 2010.

ambiente adecuado, que sería el juicio de amparo, es en la actualidad prácticamente inaplicable en nuestro país. Lamentablemente, no toda pretensión ambiental razonable encuentra respuesta y apoyo en los mecanismos procesales que tutelan los derechos subjetivos típicos. Basándose en su falta de concreción, se niega de manera sistemática y contundente su protección.”²⁵⁶

4.4 La Denuncia Popular en Materia Ambiental

Es imperativo establecer primero que el ambiente demanda la contribución de todos y sólo mediante un convenio popular se generará la conciencia de su conservación. Ese convenio hasta ahora es regulado en la LGEEPA, que establece la figura jurídica de Denuncia Popular²⁵⁷ como supuesto de naturaleza colectiva, porque compete a todos ser vigías de los intereses *erga omnes* y “lograr el desarrollo sustentable... a través de la activa participación de todos los sectores de la comunidad”²⁵⁸ pero hasta ahora, los bienes ambientales son, en realidad, de orden público y de interés social, así la fauna como el agua, y en su totalidad el ambiente; por ello “es deber de todos los habitantes del país conservar la vida silvestre; queda prohibido cualquier acto que implique su destrucción, daño o perturbación, en perjuicio de los intereses de la Nación”²⁵⁹ y no sólo la vida silvestre sino la vida en general que en resumen puede y debe también ser protegida con la acción civil pública.

La acción civil pública debe entenderse como un medio de defensa que busca evitar o detener un daño o amenaza a bienes jurídicamente tutelados y en su caso, el resarcimiento de dichos daños y perjuicios o bien, si fuera materialmente

²⁵⁶ ACEVES ÁVILA, Carla. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*. Porrúa México, 2003.p. 508.

²⁵⁷ Capítulo VII, artículos 189 a 204 de la LGEEPA.

²⁵⁸ GAMBUTTI, Elba. *La Participación Ciudadana en los Problemas Ambientales Urbanos*, p.7. Consulta en línea a través del portal <http://www.fices.unsl.edu.ar/cga/problemasabm.pdf> el día 28 de abril de 2010.

²⁵⁹ Artículo 4 de la Ley General de Vida Silvestre. DOF 3 de julio de 2000.

posible, la restitución del bien jurídicamente tutelado. En teoría una acción civil pública puede ejercitarse por cualquier persona que experimente o constate una acción u omisión que represente o pueda representar una afectación a intereses colectivos.²⁶⁰ En algunos sistemas jurídicos como el de Brasil, se dispone que la acción civil pública puede hacerse efectiva para “inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”²⁶¹ y que podrá tener por objeto “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”²⁶²

Ahora bien, la denuncia popular sí es una acción civil pública, pero no es un medio de impugnación. Lo importante es que se delimite la jurisdicción y la capacidad de la justicia, objetivando la preservación del ambiente que permita dar un uso más racional (si es que ya se razona al respecto), al aprovechamiento pleno y sustentable de los bienes ambientales, de forma que se incorpore el factor “preocupación” para que se transforme en actitud permanente de respeto por parte de la sociedad en conjunto.

La propia ley establece, en su intento burdo de definir a la denuncia popular, que cualquier “acto, hecho u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales”²⁶³ se presentará ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), de igual manera se podrán denunciar los actos u omisiones que contravengan las disposiciones ambientales que protejan, preserven y restauren el equilibrio ecológico.

²⁶⁰ En este caso, el ambiente.

²⁶¹ Artigo 4º Lei No. 7.347 Diário Oficial da União. de 24 de Julho de 1985. Consultada en <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm> el día 22 de julio de 2010 a las 10:20 horas.

²⁶² Ibidem Artigo 3º.

²⁶³ Artículo 189 de la LGEEPA.

La ley faculta a “toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades”²⁶⁴ y más tarde autoriza a “cualquier persona” para llevar a cabo la denuncia pero, en mi opinión, es un hecho que no hay necesidad de enlistar o describir características, basta con señalar que toda persona (ya se trate de persona jurídica física o moral), podrá denunciar, lo cual es de suma importancia puesto que la denuncia popular procede incluso contra actos de autoridad que dañen el ambiente. Ninguna ley marca salvedad, condición o exclusión de autoridad, es decir, si la denuncia popular procede contra actos que dañen o puedan dañar el ambiente, se trate o no de actos de autoridad, se entiende la inclusión por supuesto de la autoridad y se abre el abanico de posibilidades para utilizar a la denuncia popular como medio de defensa en materia ambiental siendo válido atacar luego a través de medios de impugnación administrativos; bajo esta tesitura, contra la resolución de la denuncia popular cabe recurso de revisión.

4.4.1 Substanciación

La denuncia popular se presentará por escrito cuyo contenido sea:

- a) Nombre o razón social, domicilio, teléfono del denunciante²⁶⁵ ;
- b) Actos, hechos u omisiones denunciados;
- c) Datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- d) Pruebas del acto, hecho u omisión denunciados.

Últimamente se ha privado de tanta formalidad a este medio jurídico puesto que como bien su nombre determina, es una figura de naturaleza popular que deberá ser pronta, ágil y práctica por lo que, sin afán de ser irrespetuosa, apunto a una

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ Si fuera posible señalar también representante legal. El denunciante puede solicitar a la autoridad que guarde el secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, en cuyo caso, la PROFEPA llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a la ley.

población con números altos de analfabetismo para la que se antoja absurdo un escrito con datos que con dificultad se pueden relatar “de viva voz”; o bien, quizás sea aventurada mi opinión y se trate no del analfabetismo sino de la empatía que cada día abandona con más frecuencia a los gobernados que con desaliento por la actuación de las autoridades encuentran más cómodo realizar una llamada telefónica.

Entonces el legislador plasmó la idea de denunciar por vía telefónica, que obrará en acta circunstanciada que posteriormente deberá ser ratificada por el denunciante en un término de tres días hábiles contados a partir del siguiente día en que se llevó a cabo la denuncia, “sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia”.²⁶⁶ Regresamos nuevamente al factor humano que deberá, como *denunciante*, demostrar su falta de mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición para que el factor humano *autoridad* que recibe la denuncia no la tache de denuncia notoriamente improcedente o infundada.

Luego de recibida la denuncia, al PROFEPA acusará recibo de recepción y la registrará asignándole un número de expediente y notificará al denunciante dentro de los diez días siguiente a la presentación de la denuncia el acuerdo que califique el acto, hecho u omisión en trámite. En el supuesto de que la denuncia fuera competencia de otra autoridad, la PROFEPA no admitirá la instancia pero turnará el asunto a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.²⁶⁷ La PROFEPA tramitará la denuncia y efectuará las diligencias necesarias para posteriormente dar a conocer a los denunciados o a quienes puedan afectar los resultados de la acción para que en un plazo de quince días hábiles (contados a partir de la notificación), presenten lo que a su derecho convenga.

²⁶⁶ Artículo 190 de la LGEEPA.

²⁶⁷ Principio de legalidad. Artículo 191 de la LGEEPA.

La PROFEPA está facultada también para emitir recomendaciones²⁶⁸ públicas y autónomas en caso de que las autoridades sean las infractoras de las normas ambientales, de forma que se promueva la ejecución de las acciones que procedan. Como ya se ha mencionado, la PROFEPA tiene autoridad para actuar oficiosamente y promover acciones contra violaciones a normas ambientales ante autoridades judiciales o ante autoridades penales por delitos ambientales. Por otro lado, el denunciante puede defenderse en caso de que la autoridad ambiental opte por iniciar un procedimiento de inspección y vigilancia.

4.4.2 Efectos de la resolución

Lo primero que debemos dejar claro es que la denuncia popular es una acción civil pública y que por tanto, las resoluciones que acerca de ella se impongan por la PROFEPA, no son excluyentes de otros medios de defensa, mucho menos de otros derechos. Un inconveniente, se presenta, por ejemplo porque si durante la investigación se vislumbra la participación de alguna autoridad en el acto, hecho u omisión denunciados, la PROFEPA sólo está facultada para emitir recomendaciones que, como ya se ha mencionado, lamentablemente no serán vinculatorias y contra las que cabe Recurso de Revisión.

Cuando luego del análisis de la denuncia, se resuelva que el acto, hecho u omisión no violan la normatividad ambiental, ni afectan el orden público o interés social, la PROFEPA podrá simplemente conciliar escuchando a las partes involucradas; o bien no se comprueba que se produjo desequilibrio ecológico o daño al ambiente se notificará al denunciante la resolución para que emita las observaciones que juzgue convenientes. Queda claro que para tener éxito se requiere de la participación directa de los beneficiarios y de otros que puedan ser impactados. Pero hay un acuerdo general de que su participación debe implicar

²⁶⁸ Se trata de recomendaciones no vinculatorias según el artículo 195 de la LGEEPA.

más que un papel meramente de consulta²⁶⁹ y reflejarse al menos en una denuncia.

Los expedientes de denuncia popular pueden concluir por:

- * Incompetencia de la PROFEPA
- * Dictamen de la recomendación correspondiente
- * No contravención de la normatividad ambiental
- * Falta de interés del denunciante
- * Solución de la denuncia mediante conciliación
- * Una resolución derivada del procedimiento de inspección
- * Desistimiento del denunciante.
- * Violaciones a la legislación administrativa o penal, en cuyo caso la PROFEPA podrá iniciar otra acción.

Por otro lado, se podrá demandar responsabilidad ambiental en un plazo de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente²⁷⁰ y también se podrá solicitar a la SEMARNAT, que formule un dictamen técnico con valor probatorio en caso de ser presentado en juicio.²⁷¹ Según el artículo 203 de la ley en comento “toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable” pues finalmente como lo dispuso la *Declaración de Río* “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

²⁶⁹ BARKIN, David. *Superando el Paradigma Neoliberal: Desarrollo Popular Sustentable*, pp.335-355 p.343 en *Los Terrenos de la Política Ambiental en México*. Colección Jesús Silva Herzog. UNAM, IIE, DGAPA, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 2001.

²⁷⁰ Artículo 203 de la LGEEPA.

²⁷¹ *Ibidem*, artículo 204.

En el plano nacional...deberá proporcionarse *acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos*, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”²⁷² Y es que la conceptualización de la vida misma está en otros niveles. Cuando aprendamos a respetar la otredad comprenderemos el Derecho Ambiental y entenderemos la necesidad de crear medios de defensa o recursos adecuados y especiales o particulares. Sólo de esta forma nos percataremos de que todo esto tiene que ver con la calidad de vida, pero también con garantizar nuestra supervivencia como especie.

Como ciudadanos y usuarios de los bienes ambientales, nos corresponde a cada uno la responsabilidad social de salvaguardar este derecho vital que nos permitirá en consecuencia proteger y preservar el ambiente. La denuncia popular no establece sino el vínculo entre autoridades y sociedad civil en este caso en razón del ambiente puesto que será la autoridad ambiental quien determinará la procedencia de la denuncia resolviendo si existe o no violación a la normatividad ambiental. El objetivo de la denuncia popular no es fincar responsabilidad ambiental a priori, sino establecer la naturaleza de una violación una vez constatados los hechos que se narran, se trata pues a mi parecer de un medio de defensa en una instancia cero.

²⁷² Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Brasil, 1992.

5. Tribunal Ambiental en México

Para los que quieren ver una esencia del derecho en la justicia, queda claro que ésta existe confusamente aunque no la podamos entender siquiera. Para muchos es imposible que exista debido a los evidentes cambios a través del tiempo, hay otros que dan por muerta la justicia en el sistema jurídico mexicano de hoy en día, otros más gustan de la idea de que ahora ya todo puede ser resuelto justa o injustamente por tribunales administrativos. Tales posturas apuntan a ver a la justicia como una interpretación literal de normas jurídicas deficientes o de fenómenos sociales en boga, en fin ¿Cómo saber cuál es la teoría correcta?, ¿Existe una teoría de la justicia en la actualidad que sea siquiera satisfactoria?, ¿Para quién?, o mejor aún ¿Cuántos casos por daño ambiental han sido resueltos o a caso tratados en tribunales federales? ¿Es necesaria la fiscalización y procuración para la impartición de justicia ambiental? Y la pregunta que tengo por más importante en este frugal escrito. ¿Debemos considerar al Derecho ambiental como independiente y meritorio de un tribunal autónomo?

La idea de Tribunal Ambiental que quiero plantear es compleja, no tomo al concepto de impartición de justicia como una esencia que prevalezca en todos los sistemas jurídicos. Las categorías jurídicas y normativas cambian a lo largo de la historia y en relación a las exigencias de sociedades que también modifican sus cánones por el entorno en que el hombre se desenvuelve. Como necesidad social encontramos la creación de un Tribunal Ambiental Federal Autónomo que responda a esas exigencias.

El Derecho ha atendido a diferentes necesidades a lo largo de la historia, incluso antes de que a las normas bajo el concepto de “conducta social” se les impusiera dicha noción o las que el significado de orden jurídico exclusivamente occidental abarcaría, por ejemplo, tan absurdo es decir que un derrame de petróleo en el océano pacífico se resuelve al corregir una fuga, cuanto absurdo es reprochar a Malintzin la traición a una patria que existiría trescientos años más tarde.

A pesar de la generalizada preocupación que las sociedades a nivel mundial y particularmente en México se tienen acerca de la justicia y del talante posible o más viable de perfeccionar tanto su procuración como su impartición, ya como una necesidad, yo considero insuficientes los estudios sobre estos temas que se han convertido en problemas para los órganos judiciales. Lo que debemos evitar es el prejuicio que ya en tiempos de Montesquieu carcomía al poder judicial, puesto que se afirmaba que “los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma.”²⁷³

He de hacer notar, y no porque no se sepa, sino porque se evita el tema, que tampoco se ha desarrollado la bibliografía apropiada que nos instruya sobre atribuciones, funcionamiento, naturaleza, instituciones ni órganos del poder judicial en el ordenamiento mexicano, aunque sin duda, existen instrumentos importantes al respecto, sólo un ejemplo: “El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia o procedimientos de los tribunales de la República Mexicana” del gran jurisconsulto Jacinto Pallares, lo triste es que este trabajo fue realizado en 1784 y hasta la fecha se ha intentado perfeccionar el material para las mentes ávidas de conocimiento sobre el poder judicial en nuestro país *verbigracia* con los trabajos de Joel Carranco Zúñiga “Poder Judicial” (2000), de Humberto Morales Moreno “El poder judicial de la federación en el siglo XX: una breve historia institucional, 1895-1996” (2007), de Miguel Carbonell “El poder judicial de los Estados Unidos Mexicanos” (2005) y editado por la SCJN “Poder Judicial de la Federación, su Integración y Funcionamiento: retrospectiva, México” (1997).

El derecho que cambia y se reconstruye a sí mismo, produce modelos de conducta con categorías y contenidos específicos que destruye y crea nuevas

²⁷³MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 151.

formas, nuevos límites y, desgraciadamente, también nuevas maneras de romper esos límites. El querer abarcarlo en un concepto universal es exigirle al hombre un estado de derecho absoluto, cosa que muchos han pretendido pero no han logrado satisfactoriamente.

Sin nos enfocamos en la concepción de un federalismo cooperativo en el cual se distribuyen competencias de acuerdo a momentos de alteración de balances sociales que se deben ajustar conforme a las variantes que presenta la realidad, podemos pronunciarnos sin tanta resistencia a la naturaleza móvil de la sociedad y de la realidad a las que deberá responder el mundo jurídico y el Derecho. No podemos cerrarnos a posibilidades de magnitudes positivas como lo es la creación de un Tribunal Ambiental.

Se necesita definir al derecho ambiental, pero no de forma contundente y totalitaria; debemos evitar caer en el ecologismo extremo. Como se mencionó en el capítulo uno, se necesita definir al derecho ambiental y a la impartición de justicia en conflictos de índole ambiental con base en los antecedentes históricos y las diferentes maneras en que se ha mostrado la relación sociedad- ambiente, esto es, con diferentes categorías sustituyendo las formas de producir, de legislar y de hacer política, porque el sentido del derecho cambia, así en la antigüedad lo que ahora llamamos sanción era sólo querer crear una comunión entre individuos que actuaran conforme a normas base y categorías humanas. Después satirizamos esas categorías exponiendo objetos de producción en masa evidenciando nuestra decadencia.

Pero una verdadera norma jurídica habla por sí misma, nos llama la atención de cierta manera, aunque no tengamos un desarrollo teórico amplio que sólo sirve para hacerla “más cognoscible”. No nos podemos deshacer ni de la sensibilidad hacia lo natural, ni de la empatía hacia lo ambiental; el problema es que se pretende uniformar conductas en todas las personas que conciben a la justicia

ambiental con base en categorías diversas (no universales). Así la creación de un Tribunal Ambiental no depende de categorías partidistas, estéticas, ni sentimentales sino del contenido y sentido que el legislador le dé al momento de instituirlo. La corriente jurídica internacional opta por la creación de un Tribunal Ambiental Internacional, pero por qué no crear uno a nivel Nacional primero y luego extrapolarlo al derecho internacional, que según mi juicio ya existe en el derecho comparado, como lo veremos en este capítulo.

En resumen se pretende analizar la importancia de crear un Tribunal Ambiental como medio necesario para la solución de controversias no sólo de carácter normativo en defensa del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado, sino que funja como garante de la permanencia de vida en el planeta; así como estudiar con base en lo anterior qué tan factible es su creación, cuál sería su competencia, cómo estaría organizado y qué naturaleza jurídica tendría este tribunal “hecho a la medida”.

5.1. Necesidad de crear un órgano especializado y particular “*ad hoc*” en materia ambiental para dirimir controversias exclusivamente ambientales.

Como reflejo de la realidad social, encontramos hechos cotidianos en los que influye el ejercicio de los órganos de gobierno de diversas maneras; podría decirse que los actos de dichos órganos son malinterpretados o simplemente generan conflictos a veces internos a veces externos que afectan la esfera jurídica de los gobernados y que sólo mediante la interpretación judicial podrían resolverse de acuerdo a los ámbitos de competencia ya preestablecidos por el sistema jurídico (o por los estándares jurídicos que el estado impone). Esta es la razón por la cual la fórmula básica de solución judicial de controversias debe equilibrar las normas y los actos de tal forma que la realidad social de cada época (por ser un hecho que “todo cambia”) queden cubiertos.

En el poder judicial debemos ver un reflejo de seguridad y confianza que garantice la libertad de nuestros derechos, es un principio social, pero ¿a caso en México se toma en serio este papel? La respuesta si se hiciera en este momento una encuesta sería un tanto desalentadora: “pienso que sí pero no en la dimensión que quisiera”; y es que todo es perfectible pero es cierto que justo hoy en materia ambiental queda mucho que desear, con base en esta premisa es necesaria una evolución del sistema de impartición de justicia ambiental y para ello debemos dotar al poder judicial de una estructura orgánica e instituciones especializadas de acuerdo a las necesidades sociales generadas en el último cuarto de siglo.

Los funcionarios de poder judicial, me refiero a jueces y magistrados, deben ser soberanos en el ejercicio de sus funciones y decisiones de esa potestad que les ha sido otorgada y que bajo ninguna circunstancia deberá ser corrompida ni interferida por ningún otro poder, ni de sus superiores jerárquicos si es que así se situara en un nivel menor al órgano judicial puesto que esto anularía por completo la soberanía.

Tanto el juez como el magistrado deben actuar por convicción y amar su labor. Sucede que para generar una justicia realmente imparcial e independiente no se debe quedar encasillado en la necedad de un criterio equivocado, se debe estar dispuesto a brindar justicia, esto porque a la postre y aunque sea de modo indirecto es cierto el dicho popular de que “la justicia está en manos de los jueces”.

Respecto al modelo kelseniano de un tribunal, que no constitucional²⁷⁴, sino especial debe poseer; me refiero a las tres características primarias²⁷⁵ que según dicha teoría cimienta, todo tribunal especial debe:

²⁷⁴ Véase también FERRER MAC-GREGOR Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México, 2002.

²⁷⁵ En apoyo a mi propuesta a pesar que aún no existe consenso en cuanto a la naturaleza de un Tribunal Constitucional, diversos especialistas en el tema optan por posturas como la de José Nieves Luna Castro que en su obra *La Suprema Corte como Órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional* señala que “no debiera tener funciones distintas a esa rectoría en el control y defensa de la constitución, por encima de cualquier otra

1. Asegurar la especialización de sus titulares para evitar una interpretación limitada a la literalidad; en nuestro caso deben ser juristas expertos en derecho ambiental que emitan decisiones ecuanímes y con apego a disposiciones ambientales perfectibles y apelables.
2. Atender asuntos o materias especiales de forma única en su función propia de examen de la ley cuando una conducta contradice su literalidad y sentido.
3. Sin sujeción a otros poderes o autoridades que le sesguen en sus funciones de tal manera que pueda resolver sin tener que rendir cuentas a otro órgano que no sea judicial, por ejemplo.

Por ello la necesidad expuesta de crear un tribunal adecuado para tratar temas específicamente de una materia y con sujetos especializados ya que la justicia, o al menos su impartición, deberá obedecer también a principios de filosofía del derecho, en el cual, no todo se trata de leyes ni órganos de gobierno y eso es algo que a veces pasamos por alto, en ocasiones nos olvidamos de lo más importante: la capacidad de desempeñar un cargo a merced de un ser humano.

Luego del análisis realizado a lo largo de esta investigación se desprenderá la inexcusable necesidad de crear un órgano que pertenezca al poder judicial, que dirima controversias ambientales derivadas de violaciones a normas de carácter general y que guardan relación con la materia ambiental, puesto que hasta la fecha los conflictos en comento son del conocimiento de tribunales administrativos; de tal suerte que no podría desligar ideas contenidas en los capítulos anteriores. Sin embargo, a continuación se presentan los argumentos jurídicos, sociales- económicos y políticos que entraña las motives de mi propuesta.

actividad jurisdiccional”, o bien la de Edgar Corzo Sosa en *¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?* que analiza diversos tribunales constitucionales entre ellos a la SCJN como posible tribunal de casación.

Sin duda, la creación de un Tribunal Ambiental está en ciernes, y en vista de que la depredación ambiental parece no detenerse, lo que se pretende es orientar esfuerzos y encauzar recursos con la mayor celeridad posible con la finalidad de garantizar en primer lugar un *medio ambiente adecuado* y en segundo, una seguridad jurídica a los gobernados. “No debe por lo tanto perderse de vista el objetivo final de un proceso de rediseño y reforma del Poder Judicial dentro del marco de Reforma del Estado. No se trata únicamente de fortalecer al Poder Judicial por sí mismo, sino como *conditio per quam* hay equilibrio del poder político en nuestro país, y con ello de la consolidación de nuestra todavía muy joven y frágil democracia. Sin la plena independencia, autonomía y presencia del Poder Judicial Federal, esto es imposible. Ninguna democracia consolidada y por lo tanto fuerte en el mundo, tiene un Poder Judicial insuficientemente robustecido. Solo con el fortalecimiento de nuestro sistema de justicia, como el componente más importante de la reforma del Estado, alcanzaremos en México la plena democracia.”²⁷⁶

5.1.1. Necesidad social-económica

Ya se ha dicho que uno de los principales problemas que enfrenta el ser humano como sociedad, como especie, en la actualidad y para el futuro es el de conservar “la casa común” que nos ha albergado durante ya un tiempo considerable y que por nuestro afanoso deseo de supervivencia, no se nos han dejado de proporcionar todos los medios necesarios para sentirnos arropados por la siempre generosa naturaleza.

A menudo solemos hacernos preguntas comunes: ¿Surge el Derecho Ambiental como movimiento global? o bien, ¿Surge por la globalización?; ¿Se acota el poder del Estado por la participación privada en la economía interna? ¿Hay sujeción del

²⁷⁶ RABASA GAMBOA, Emilio. *La acción 21 Rediseñar al Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2007. p.64.

ambiente a las reglas del mercado internacional, bienes y servicios? ¿Influye la legislación para el mercado en la normatividad ambiental? ¿En qué sentido?

Como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, la naturaleza del derecho ambiental se torna “difusa” porque se trata de un derecho *sui generis* subjetivo que tiene como titulares a la colectividad o sujetos indeterminados puesto que, por ejemplo, es inútil aislar a los individuos para que no sean afectados por la contaminación del aire que indudablemente, indistintamente y forzosamente, “respiramos”; o porque necesitamos de H₂O para mantenernos con vida, aunque esta no sea de la mejor calidad según los presupuestos constitucionales del artículo 4. El concepto de derechos de tercera generación se introdujo en los sistemas jurídicos nacionales en el siglo XX cuando se tomó conciencia de los efectos nocivos que tanto la globalización como la industria y la tecnología acarrearán al ambiente y de forma indirecta al ser humano; por ende han dado pie a una sociedad hasta cierto punto disfuncional.

No podemos dejar de lado la etapa capitalista de la historia en cuanto a recursos naturales se refiere, esto porque fue en esta época cuando gran cantidad de recursos forestales y de suelo fueron destruidos por completo, especies enteras de animales desaparecieron porque los esclavos engrosaron las filas del comercio de marfil, pieles, plumas, cuernos y órganos internos de animales “afrodisíacos”; igualmente los minerales en algunas regiones quedaron devastadas. De aquí que un grupo de “sensatos sociales” se unieran para conservar los recursos, hasta donde les fuera posible de acuerdo a las demandas de la sociedad y las necesidades de la propiedad privada les permitiera.

Es justo el concepto de propiedad privada lo que nos lleva a analizar la posibilidad de conservar la naturaleza, ya que también el Estado se apoderó de “su propiedad” y procuró regular algunos aspectos del uso de los recursos, como lo vemos desde las primeras constituciones mexicanas en las cuales ya se

presentaban aspectos sociales de conservacionismo,²⁷⁷ sin embargo, no le es posible, aunque así lo quisiera, regular de forma estricta y racional la explotación de recursos en propiedad privada. Debo decir que desde mi punto de vista, se debe a la falta de planeación integral económica y social, que es la referencia directa de mi propuesta y que ya se ha alcanzado en países avanzados en regulaciones ambientales. La idea más acertada sería la nacionalización de recursos y los aportes financieros que para su conservación fuesen destinados, sin embargo estoy de acuerdo en que no se llevará a cabo este cambio de forma inmediata; si el daño ha sido acusado durante siglos, tomará siglos regresar las cosas como se dice en el *argot* amparista “al estado en que se encontraban”, porque sí es posible conservar y frenar los derroches de riquezas naturales, sin dejar a un lado las necesidades humanas y los aspectos contaminantes de aguas, aire, suelo y otros recursos.

La Dicotomía entre ambiente y desarrollo nos lleva al inminente análisis de costo-beneficio, pero de cualquier manera debemos ponderar este análisis conforme a los valores que cada sujeto posea. El hombre consume todo a su paso, ¿es a caso esa su naturaleza? ¿Utilizar cualquier medio para conseguir lo que cubra sus necesidades? y ¿De qué necesidades estamos hablando? Hasta dónde se consideran necesidades y no caprichos? No estamos lejos de experimentar catástrofes naturales o como el geógrafo Ángel Bassols dice bien en su libro Recursos Naturales de México: “...donde todavía rugen leones, berritan elefantes y recorren las estepas manadas de antílopes, habrá dentro de pocos años rebaños de vacas productoras de leche, carne y manteca, como en el resto del mundo”.²⁷⁸ Por ello la finalidad de la justicia ambiental en México, deberá tratar de sustentar la vida en nuestro maltratado planeta.

²⁷⁷ Véase el artículo 27 constitucional.

²⁷⁸ BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos Naturales de México teoría, conocimiento y uso*. 7º edición. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1977. p. 44.

Es imposible separar la afectación de la contaminación de forma individual, en otras palabras, la contaminación no afecta sólo a una persona sin afectar igualmente al conjunto. Sin embargo el hombre tiene la capacidad de transformar cuanto le rodea, para bien (como el caso del desarrollo económico), o para mal, de forma imprudente sería la causa de daños incalculables al ser humano y a su medio. Lo que intento dejar claro es que el ambiente es amoral, y mientras el hombre ejerza sobre los recursos ambientales su poder de transformación este será totalmente subjetivo y ambivalente.

La mayoría de los recursos naturales conocidos hasta ahora por el hombre han sido explotados en escalas increíbles, de forma francamente agresiva, en algunos casos como el de los bosques, hasta hacer desaparecer zonas boscosas completas. Lo mismo en el caso de la fauna silvestre, exterminada sin merced y protegida de forma irregular, al grado de tener que establecer términos como el de “especies en peligro de extinción”, “no daña la capa de ozono” o “áreas naturales protegidas”, una situación sin duda, en mi opinión, desafortunada.

Es necesario señalar que en cuanto a razón social, el ambiente juega un papel de suma importancia, no sólo por las necesidades humanas que está obligado a satisfacer, ni por el potencial económico que representa en el comercio mundial, ni la función en la salud de la población, el lugar propicio para practicar cualquier deporte o que tal la luz solar que sin estar presente su fuente aquí en la tierra, emite energía que permite *verbigracia* cultivar aquí en la comodidad de nuestras parcelas.

Por otro lado, aunque la concepción naturalista de la historia sea totalmente plausible, no debemos olvidar que es sólo eso, una concepción. Engels explica en su *Dialéctica de la Naturaleza* que si bien “...influye sobre el hombre, y son las condiciones naturales las que determinan siempre y en todas partes el desarrollo histórico del hombre, es por consiguiente una concepción unilateral, la cual olvida que el hombre actúa, también a su vez, sobre la naturaleza, transformándola y

creando nuevas condiciones de existencia”²⁷⁹; Incluso los más testarudos economistas subversivos como Marx incluyeron en sus teorías sociales involuntariamente aspectos ambientales al señalar que los recursos naturales dejarán de ser “valores de uso” y se convertirán en “valores de cambio” cuando se exploten y transformen.

Con respecto a la razón socio-económica de la creación de este tribunal, yo diría que la más importante es el cambio en la sociedad, la transformación que es constante e innegable hoy en día, esta transformación viene acompañada de nuevas necesidades que deben ser reguladas jurídicamente para que se cumpla en objetivo primordial del Derecho, así como lo han enseñado en esta facultad: “mantener el orden social” adecuándonos a los nuevos valores sociales, o digamos, no nuevos sino distintos pues es un hecho que la industria impacta en la transformación ambiental.

Igualmente cierto es que la globalización vista como la creciente interdependencia entre personas y objetos ha abierto la brecha entre países desarrollados, en desarrollo y pobres, pues bien, son estos últimos los que resienten el desequilibrio ambiental provocado en gran medida por factores externos de países desarrollados que se consideran también los más industrializados y es que “La pobreza y la degradación del medio ambiente están estrechamente interrelacionadas..., las principales causas de que continúe deteriorándose el medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados, que son motivo de grave preocupación y que agravan la pobreza y los desequilibrios.”²⁸⁰

²⁷⁹ ENGELS, Friedrich. *Dialéctica de la Naturaleza*. Consulta electrónica en <http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca%20digital/libros/E/Engels%20-%20Dialectica%20de%20la%20Naturaleza.pdf> el día 3 de septiembre de 2010 a las 18:53 horas. p. 197

²⁸⁰ Cumbre para la Tierra. Programa 21. Publicado por el Departamento de Información de la ONU, marzo de 1998. Capítulo 4. Evolución de las modalidades de consumo, p.32.

El crecimiento económico e industrial no significa necesariamente desarrollo y depende mucho de la existencia de bienes ambientales porque evidentemente “Hasta hoy no se ha inventado el arte de pescar en sitios en que no hay peces”.²⁸¹ Desde otro punto de vista, si los funcionarios estatales brindaran confianza en la sociedad, de forma quizás indirecta se incentivaría a los inversionistas nacionales y extranjeros puesto que el respeto al ordenamiento jurídico en caso de presentarse alguna controversia en el ámbito comercial estaría garantizado.

En mi opinión el Estado y la Sociedad deben trabajar como un sistema en conjunto que asuma responsabilidades y costos de aprovechamiento de los bienes ambientales y en general del ambiente, de forma tal que se mejore la calidad de vida, al mismo tiempo que se elimine paulatinamente la pobreza de los sectores menos industrializados y se contribuye a mejorar la economía de todos bajo el principio de no degradación de los recursos que nos brindan sustento.

Si se trata de un movimiento global, deberán compartirse o intercambiarse igualmente los daños ambientales y los sacrificios económicos entre todos los integrantes de Gaia que es quien finalmente experimenta el menoscabo, no los países industrializados o en desarrollo. Pero no todo se vislumbra negativo porque además de generar la industria empleos, pueden tomarse medidas “ambientalmente amigables”; es decir, en mi opinión no se necesita sacrificar ni el desarrollo económico, ni el crecimiento industrial, únicamente incorporar variables ambientales a los procesos de producción²⁸². De hecho el Consejo Económico y

²⁸¹ MARX, Karl *El Capital*. Nota número 7 al Capítulo 5. Tomo I. Traducción de M. J. Roy. p.125. Consultado en bataillesocialiste.files.wordpress.com/2008/07/marx-karl-el-capital-i.pdf el día 14 de agosto de 2010 a las 17:40 horas.

²⁸² Para muchos economistas, la contaminación, que no el Derecho Ambiental es un problema evidentemente económico, ya sea por la falta de mecanismos de mercado o bien un fruto indeseable resultado indirecto de los procesos de producción y consumo, por ejemplo, Mill en sus *Principios de Economía Política con Algunas de sus Aplicaciones a la Filosofía Social* quería una sociedad más bondadosa y menos materialista preocupada por el bienestar social y no económico de los agentes. Lo que queda claro es que tanto las sociedades como el ambiente formamos parte del mismo ecosistema global y que por ende, formamos parte del mismo sistema.

Social de las Naciones Unidas²⁸³ ha conceptualizado en múltiples ocasiones un conjunto de derechos ecológicos entre los que encontramos el derecho a bienes de consumo no peligrosos para el ambiente, derecho a productos alimenticios ecológicamente limpios, a un medio de vida natural ecológicamente puro, a que las actividades productivas no representen un peligro para el ambiente, sólo por mencionar algunos.²⁸⁴

Finalmente, la conciencia ambiental permite que se consolide la armonía social de forma progresiva y cotidiana. En vista de la insulsa idea de que los recursos ambientales son propiedad del humano y por ello se deben utilizar hasta el agotamiento, no está de más hacer notar que la escasez, en palabras del licenciado Jorge Domínguez Cortés, resulta del mal uso y en las más, hasta de un abuso. Pero lo contradictorio, utópico y lamentable en sentido de desarrollo, es que siempre se valora más lo que se encuentra en estado de escasez. Entonces queda claro que no se sataniza utilizar los recursos disponibles, sino creer que se puede sacrificar la naturaleza a cualquier costo por un crecimiento económico o de “desarrollo”.

La exposición de motivos de la LGEEPA, ya mencionaba el reto que representa la modernización y la necesidad de acrecentarla adoptando cambios estructurales que generen cambios benéficos, es decir, que el crecimiento a largo plazo se garantice y al mismo tiempo se prevea el impacto que ello representará en la reserva de recursos naturales y en general, en el ambiente. Es inminente el nexo que existe entre las cuestiones económicas y el deterioro ecológico; igual que

²⁸³ <http://www.un.org/en/ecosoc/>

²⁸⁴ ESCOBAR AUBERT, Luis. *El Desarrollo de la Legislación Ambiental en México*. En Memorias del 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, 2007. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. pp. 245-252. p.245. y ROCCATTI, Mireille. *El Derecho al Ambiente en el Contexto de los Derechos Humanos*. En Memorias del 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Ciudad de México, 2007. Foro Consultivo Científico y Tecnológico. pp. 445- 464. p. 445.

como lo esbozó el eminente sociólogo Robert K. Malthus a finales del siglo XVIII, el crecimiento poblacional, la modernización de la economía y el patrón del impacto ambiental que los acompaña, crecen de forma irregular, aritméticamente unos y geoméricamente otros.²⁸⁵ Es por ello que la solución a los problemas ambientales, no radica en sacrificar el desarrollo en los países que tantas necesidades pendientes e insatisfechas en cuanto a alimentación, salud, empleo y vivienda existen.

La solución está pues, en lograr el equilibrio ecológico que tan anunciado es para prevenir impactos nocivos a las actividades económicas, al medio y a la especie humana y echar mano o aprovechar de forma racional, los bienes ambientales de los que todavía disponemos. Cuando entendamos que sólo racionalizando más y mejor nuestras actividades humanas, podremos vencer en esta lucha contra el desmoronamiento ambiental.

Una transformación integral necesita los medios adecuados para realizar nuestros planes sin que suenen o se tornen utópicos sino más bien realizarlos sin dejar de lado a la naturaleza y controlando el dominio del hombre, debemos dejar de atribuirle un sentido negativo a la palabra “dominio”, y saber que existimos en el todo, que nuestra gran habitación es la naturaleza y que nuestro supuesto dominio sobre ella no se refleja en ventajas sobre todas las cosas y criaturas, sino en la capacidad de conocer mejor todo lo que ella nos ofrece y nos permite y respetar las leyes naturales que al final del día son las que en verdad imperan.

La naturaleza es la realidad humana y de las cosas. Es el hogar común de la humanidad, de la flora y la fauna. El respeto a la naturaleza por el hombre se traduce en el respeto a sí mismo, a la vida, a las futuras generaciones y “Sólo después que el último árbol haya sido cortado, sólo después que el último río haya

²⁸⁵ Cf. MALTHUS, Robert. *Ensayo sobre el Primer Principio de la Población*. FCE. México, 1951.

sido envenenado, sólo después que el último pez haya sido pescado, sólo entonces descubrirás que el dinero no se puede comer".²⁸⁶

5.1.2. Necesidad política

Ya he mencionado la necesidad de que la democracia sea efectiva, es decir, que no se gobierne sobre el pueblo, pero tampoco debe quedarse en el plano gubernamental sino que poco a poco los gobernados comprueben que las acciones que se toman por los gobernantes son en beneficio del pueblo.

Basta recordar el pensamiento de algunos clásicos de la filosofía como quien decía que "el hombre es la medida de todas las cosas"²⁸⁷, para referir la naturaleza apática del ser humano, es decir, mientras no le afecte al hombre, la naturaleza permanecerá como ente aparte, o en otras palabras, la naturaleza ES, porque el hombre la HACE. Es ya sabido que Aristóteles llamó al hombre un *zoon politikon*, de esta manera, mi introducción a la fase política del interés por instaurar un Tribunal Ambiental se convierte en una razón política en tanto somos seres políticos que buscamos coexistir como sociedad en un ambiente "adecuado" o "acorde", ya no se diga "armónico". A todo esto, lo que intento decir es que el hombre ya en lo colectivo es un ser jurídico, político y social por naturaleza.

La política tomó fuerza a fines del siglo XVIII, pero ya no era vista como la actividad humana tendiente a tomar decisiones en beneficio de la colectividad, sino en el poder que tiene el Estado sobre los gobernados. Nuestra propia constitución en el artículo 39, admite que es voluntad del pueblo mexicano

²⁸⁶ Profecía de los indios Cree. Consultada en http://www.soproteong.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=18 el día 7 de junio de 2010 a las 10:26 horas.

²⁸⁷ [Aristóteles. *Metafísica*: libro undécimo](#). K. Capítulo 6. 15 ed. Ed. Porrúa, México, 2002. p. 233.

constituirse en un estado, pero esa voluntad trae aparejado un pacto social en donde sólo el pueblo mismo es detentador del poder y que este lo confiere a los mandatarios. Es entonces cuando los seres políticos determinados como mandatarios deber ejercer el poder otorgado a través de la expedición de normas, principios e instituciones jurídicas que respeten la esencia del hombre y que al mismo tiempo resuelvan la condición de otorgar seguridad a los mandantes.

La competencia no representa un factor externo del ejercicio del poder político, antes bien es un componente indispensable que coexiste con el ejercicio del poder del Estado y de sus actores políticos e inseparable de la función pública que garantice la armonía en un estado de derecho pero "...por más eficiente que se suponga el control de la acción pública a través del despliegue del principio de legalidad, los conflictos competenciales y los casos de exorbitancia estarán permanentemente acechando la relación con los gobernados, así como el ejercicio combinado de las acciones de los órganos de gobierno."²⁸⁸

En nuestro sistema jurídico y debido a la notabilidad que la vida política representa, los temas considerados de mayor relevancia constitucional necesitan someterse al poder judicial para tener validez, así sucede pues con el amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por ello, para que la atención de un asunto se centre en la vida política, debe primero sustentarse una necesidad social o económica y una vez que ésta late con fuerza suficiente en el corazón de un Estado, es imperiosa la modernización de las instituciones u órganos involucrados en dicha necesidad, sin olvidar, por supuesto la creación de un proceso judicial especializado, ya que como era de esperarse, los principales involucrados en los reclamos sociales son ciertamente los actores políticos o "funcionarios públicos".

²⁸⁸ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano, lineamientos generales*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2005. p.51.

Según la doctrina el órgano judicial “Revestido de la majestad serena del Poder que, si no manda, refrena a los que mandan, con la representación augusta de la Ley de las leyes, de la ley de los Poderes [la Constitución]... como el Poder de resistencia que ampara la obra de la soberanía nacional” un Poder político sin el cual el mecanismo de las fuerzas combinadas del gobierno se desequilibra y desconcierta; es un elemento primordial de la vida orgánica de la nación.”²⁸⁹

Respecto de la razón política para establecer un Tribunal Ambiental, es obvio que la estructura institucional en materia de ambiente, en comparación con otras, a guisa de ejemplo los organismos públicos de finanzas, es débil ya que a pesar de engrosar el esquema de administración pública, no posee los presupuestos humanos ni financieros mínimos indispensables para desempeñar una buena función o al menos, para desempeñar una acción, eso sin contar que en la mayoría de los casos el funcionario judicial analiza los asuntos que a sus manos llegan sin poseer una especialización en la materia que se trata.

Se sugiere en la presente investigación que el problema principal de las deficiencias en el poder judicial ha sido mayoritariamente en el factor humano, si bien la impartición de justicia radica en la contemplación y aplicación de una norma, también depende de los valores del funcionario judicial que posee la facultad de inclinarse a favor o en contra de una de las partes en controversia (litigantes) y de la sujeción a la Carta Magna le otorga autoridad para hacer valer su decisión. Ya lo dijo el maestro Carranco Zúñiga en su libro *El Poder Judicial*: “Es urgente contar con un Poder Judicial que se consolide como la columna vertebral del sistema político.”²⁹⁰

²⁸⁹ RABASA ESTEBANELL, Emilio, “Organización de la Suprema Corte de Justicia y Juicio de Amparo”, publicado en *El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México 1987, p. 384.

²⁹⁰ CARRANCO ZÚÑIGA, *El Poder Judicial*, Porrúa, México, 2007. p.55.

Ahora bien, en cuanto a la función jurisdiccional que existe hoy en día, las críticas enclavan la deficiencia. Es obvio que nadie quisiera obrar mal, pero es liso ocultar que lo originalmente vislumbrado como una actividad técnica de dirimir controversias jurídicas, se volcó a ser una de las actividades primordiales del Estado, es éste quien debe garantizar seguridad jurídica a los gobernados si se dice democrático.

Por otra parte la incidencia de la opinión pública y el “cuarto poder” mejor conocido como medios de comunicación en los asuntos jurisdiccionales cuando estos se refieren a la crítica de los jueces y magistrados, aunque no sea nuestro objetivo primordial decapitar al sistema judicial actual, es un hecho que existen prácticas de corrupción e ineficiencia y arbitrariedades de las que se percata la sociedad mexicana y la lastima a tal grado, que prefieren no acudir a las instituciones u órganos encargados de impartir justicia.

En efecto, los factores que convergen en la función del Estado, ya no son sólo un asunto político, aunque la toma de decisiones lo sea por definición, son los “órganos que detentan el poder” quienes toman las decisiones, pese a que la actividad que se les asignó originalmente a los tribunales debía estar alejada de toda influencia política.

En cualquiera de los ámbitos políticos, la materia ambiental es tan basta que se presentan oportunidades para todos; lo que no debemos echar a un lado, es la inminente necesidad de proteger al ambiente. De facto, llevar a término un Tribunal Ambiental en México es muy costoso en sentido político puesto que los procesos políticos o acciones de instituciones públicas de cualquier sistema jurídico juegan un papel de suma importancia en las fuerzas políticas de la sociedad, al punto de ser un móvil político de tamaños abismales. Lo irrefutable es que cuando hay voluntad política, incluso la más tozuda idea florece.

5.1.3. Necesidad jurídica

Jellinek decía que en todo derecho hay tres tipos de garantías: las sociales, las políticas y las jurídicas; las dos primeras para él eran imperfectas al no asegurarse su efectividad, mientras que las jurídicas se sujetan a un cálculo seguro basado en clases de instituciones jurídicas²⁹¹ por ello la importancia de plasmar la necesidad jurídica de un Tribunal Ambiental. Por otro lado, si según el pensamiento de Jean Jacques Rousseau “todos nacemos libres e iguales”, las razones para la protección del entorno, se presentaron como concesiones y reconocimientos de los distintos órdenes jurídicos a nuestra especie por su sola condición humana. Resultaron los derechos humanos de libertad, igualdad, propiedad, integridad física (vida y salud, por ejemplo) y seguridad; pero los grandes cambios, ya se trate de los sociales, políticos, económicos o culturales, se enfrentan a inevitables transformaciones jurídicas.

Bajo la premisa de igualdad “el concepto de ‘acceso a la justicia ambiental’ es entendido... como la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos”²⁹²

Para evitar el rezago y la lentitud en cuanto a la resolución de controversias y debido a que los asuntos a resolver son cada día más técnicos y específicos, es necesario alentar la creación de nuevos tribunales autónomos, con libertad para dictar sus fallos en diversas materias de interés, tal es el caso de la ambiental. Quienes se encargan de la procuración e impartición de justicia, no se pueden

²⁹¹ Las cuatro clases de instituciones jurídicas se refieren a fiscalización, responsabilidad individual, función jurisdiccional y medios jurídicos.

²⁹² *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F., 2001, p. 2.

permitir el “lujo” de quedarse rezagados, deben integrar las fuentes del derecho con el fin de lograr un ordenamiento jurídico sin igual, que se haga valer, que no se trate de un mero trámite sino que procure la impartición de justicia para hacer frente a derechos tan fundamentales como el de acceso a la justicia.

Actualmente se muestra la coexistencia de principios del modelo intervencionista sobre bienes ambientales que provee el Estado con nuevas reglas introducidas paulatinamente en la legislación ordinaria por lo cual es urgente e imperativo armonizar las disposiciones ambientales emergentes con una correcta interpretación jurídica ambiental. Hace poco “Representantes gubernamentales reconocieron en la mesa redonda *Acceso a la justicia ambiental y la necesidad de crear tribunales ambientales*, que los problemas ambientales en México rebasaron las capacidades jurídicas y del gobierno para solucionarlos”.²⁹³

Si las resoluciones de las autoridades judiciales son imparciales y sólidas tanto como son congruentes y legitimadas, el éxito se verá reflejado en la confianza que se le tenga a los órganos judiciales primero y luego al Estado por parte de los gobernados. Si jueces y magistrados dictan sus fallos con independencia de intereses personales o de grupo, se ganarán el respeto tanto de gobernantes como de gobernados, no pretendo en ningún momento pintar el panorama de un planeta boyante aludiendo sólo al papel de las autoridades judiciales, pero sí creo que es un buen comienzo.

Una vez establecida mi postura de que la distribución de competencias es un sistema de limitantes a las potestades cuya transgresión evoca o da como resultado la nulidad y habiendo determinado la necesidad de nuevos

²⁹³ <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/07/index.php?section> Consultada el día 20 de agosto de 2010 a las 16:23 horas.

procedimientos que eviten o reviertan los efectos de actos “inadecuados” de los órganos de gobierno, se entiende que lo más urgente es respetar el sistema de garantías constitucionales de las libertades y derechos humanos y ambientales.

Siempre existe la opción política de dirimir controversias en la materia ambiental a nivel internacional, por ejemplo la mediación, negociación, conciliación o por medios jurisdiccionales como el arbitraje o los arreglos judiciales. Pero comulgo con la idea de que “el desafío de nuestro tiempo es tornar preventivo y efectivo el derecho ambiental, en el que la vida privada se tiñe de pública. Y se produce una simbiosis por la aproximación de lo privado con lo público. La lucha frontal contra el riesgo o peligro de contaminación ambiental, convoca a los operadores jurídicos a realizar un esfuerzo homérico para lograr una protección enérgica del medio ambiente.”²⁹⁴ En todo caso depende de la voluntad de las partes que determinado asunto tenga o no éxito, y si esto sucede a nivel internacional, no suena descabellado en tratándose de asuntos internos, entonces alentemos a nuestro gobierno a cubrir esta necesidad social, económica, política y jurídica.

Si según el dicho de Hobbes “Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre en modo alguno. Por consiguiente, a pesar de las leyes de naturaleza (justicia, equidad, modestia, piedad, que se resumen en ‘haz a otros lo que quieras que te hagan a ti’), que cada uno observa cuando tiene la voluntad de observarlas y cuando puede hacerlo de modo seguro, si no se ha instituido un poder o no es suficientemente grande para nuestra seguridad, cada uno fiará tan sólo, y podrá hacerlo legalmente, sobre su propia fuerza y maña, para protegerse contra los demás hombres”²⁹⁵, se deberá en principio evitar conculcar el orden jurídico, a través de

²⁹⁴ CAFFERATTA, Néstor. *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Ed. Instituto Nacional de Ecología, 2004, p. 187.

²⁹⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp 137-138.

la creación de tribunales no autómatas suficientemente grandes que fortalezcan las relaciones humanas.

Se necesita poseer un gran sentido de crítica (o un amplio grado de sensibilidad) para dilucidar lo que representaría la creación de un tribunal ambiental y poder plasmarlo en nuevas normas jurídicas que le sirvan de sostén. No podemos negar que queda mucho por hacer, puesto que el sólo cambio social y jurídicos no garantiza que el uso de los recursos sea racional, se necesita sobre todo conciencia de hechos, de algo más que los deseos de unos cuantos o las brillantes ideas, sino de todos los factores humanos (y hasta divinos) y de la política correcta de aplicación que se siga primero en todo el país y luego en todo el globo terráqueo con respecto a cada recurso que la naturaleza nos ofrece a pesar de la ingratitud con la que siempre le pagamos, de tal suerte que se integren variables ambientales a la política ambiental y se cubran las necesidades de los habitantes en cantidad y calidad adecuadas, evitando el derroche de recursos.

El derecho, ya como ciencia social, ya como norma, ya como realidad jurídica, está llamado a servir a la justicia, al bien común, a la felicidad, a la vida misma, no al poder, y menos al poder que destruye a la naturaleza. Para resolver las controversias, el jurista analiza los hechos y todas las circunstancias relevantes, luego los considera desde la perspectiva de las reglas y principios jurídicos, y finalmente emite un juicio, por ello “cabe aclarar que la mera expedición de normatividad ambiental no es la respuesta a los problemas que se presentan en la actualidad, toda vez que es ese compromiso y la lucha diaria la que atraerá beneficios y conllevará respuestas y soluciones”²⁹⁶.

²⁹⁶ VÁZQUEZ GARCÍA, Aquilino. *Legislación Sobre el Cambio Climático, Biodiversidad y Uso Sostenible de la Energía en México*. Consultado en http://www.planetaverde.org/artigos/arq_01_43_57_05_01_10.pdf el día 14 de abril de 2010 a las 21:51 horas.

5.2 Derecho Comparado

La incursión de diversas Comisiones de Derechos Humanos a nivel mundial, han expuesto públicamente las quejas y resultados de los asuntos que son de su incumbencia, esto trae como resultado la disminución y desaliento de arbitrariedades en la esfera autoritaria del Estado. De cualquier forma, hay razones de peso, teóricas y prácticas para crear un organismo que bajo los auspicios del Poder Judicial pero de forma autónoma le otorgue mayor consistencia jurídica a las instancias resolutorias de controversias ambientales, por ejemplo, México, por su posición en el globo terráqueo, cuenta con una riqueza natural incalculable, pero debe entenderse que no se trata de abundancia sino de diversidad; forma parte de los países con mayor biodiversidad que junto con Brasil, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, Perú, Sudáfrica y Venezuela conforma el Grupo de Países mega-diversos y afines mismos que suscribieron el 18 de febrero del 2002 la "*Declaración de Cancún de Países Megadiversos Afines*".

Alrededor del mundo, los Estados han adquirido compromisos al hacerse miembros de tratados, convenios y acuerdos internacionales, por su parte, las Cortes Supremas en América Latina conocen la importancia del ambiente y se han inclinado por emitir jurisprudencia y agilizar el proceso de especialización del poder judicial, por ejemplo encontramos juzgados especializados en materia penal, fiscal, familiar y hasta de propiedad intelectual, pero la especialización que aquí nos ocupa, está aún lejos de diseminarse.

El sistema jurídico actual ha creado su propio mundo regido no por un canon común de justicia social sino por una institución fundada por personajes cuyo renombre les permite ser autoridad para decidir arbitrariamente (no porque ser autoridad sea presupuesto necesario para actuar de tal manera, sino que se

realiza de forma inconsciente); qué es adecuado y qué no, y aunque esto no parezca nuevo es en nuestro tiempo cuando más evidente se ha hecho. Se ha creado un comercio de la impartición de justicia y del beneficio o provecho que se pudiera obtener del ambiente puesto que sigue intereses políticos, sociales o intelectuales que rigen las producciones “jurídicas- normativas” para hacerlas en masa y distribuirlas.

En la Unión Europea diversos países han trabajado para lograr una codificación ambiental, entre ellos, Alemania elaboró su primer Proyecto de Código Ambiental en 1997 el cual dejó de lado veinte leyes federales y se formó con 775 artículos; Suiza adoptó un Código Ambiental desde 1988 y Suecia se unió al esfuerzo en 1990 y cuenta con 5 Cortes Regionales de 1ª Instancia y una Corte de Apelación en Estocolmo. También Francia adoptó un Código Ambiental aprobado con seis libros y 975 artículos en septiembre del año 2000. Otros países americanos ya tienen legislaciones ambientales (leyes marco) de gran importancia a nivel internacional, por ejemplo Chile (Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300), Colombia (Ley N° 99/93), Bolivia (Ley del Medio Ambiente de Bolivia N° 1333 de 1992), Cuba (Ley 241/2006) y Argentina (Ley General Argentina N° 25.675), sin embargo todavía no fortalecen su sistema de impartición de justicia ambiental con tribunales o juzgados especializados.

Pero no todo es tragedia y decadencia, los sistemas jurídico en todo el mundo y durante los últimos siglos en verdad han creado propuestas novedosas y vanguardistas donde los límites al ser éstos y no los derechos “difusos”, expanden nuestra percepción de las normas, así han nacido los tribunales ambientales de diversos países, por ejemplo en Costa Rica y Nueva Zelanda por nombrar algunos.

Desde la perspectiva europea, los tribunales administrativos en Francia se encargan de resolver asuntos relacionados con impuestos, y que generalmente se refieren a la materia ejecutiva, o en otras palabras correspondería normalmente al ejecutivo, el resolver asuntos que tengan este carácter; se dirimen por un tribunal contencioso administrativo ya que sostienen que con la participación del poder judicial en estos asuntos se violenta el principio de división de poderes.

En Estados Unidos, como otro ejemplo, los mismos actos que en Francia se juzgan por tribunales administrativos, son de competencia del poder judicial porque no admiten la participación del poder ejecutivo sin quebrantar la misma división de poderes, o como lo establecen, no se puede ser juez y parte en ningún asunto. Esto se debe como ya lo he señalado, principalmente por la diversidad de concepciones respecto a la “división de poderes”. Dicho lo cual “En casi todo el mundo, a contrario de la experiencia norteamericana, la percepción sobre el Poder Judicial durante centurias reflejó a un poder minimizado, disminuido, tanto por razones de poder como por estar colocado fuera de los mecanismos de expresión de la soberanía popular, y por su confinamiento y restricciones debido a la profunda influencia del Ejecutivo, según ha ocurrido en Latinoamérica y en especial en México.”²⁹⁷

Una vez que en Francia se crearon los tribunales administrativos, se inició el movimiento jurídico de creación de tribunales con características similares en otros países, por ejemplo en Alemania e Italia luego de la Segunda Guerra Mundial, se crearon los tribunales constitucionales a pesar de ser completamente distintos a la tradición institucional de dichas naciones en las cuales era insostenible que tribunales ordinarios tuvieran atribución para declarar la

²⁹⁷ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p.160.

inconstitucionalidad de las leyes, lo que se intentó plantear es que bajo el principio de existencia de una necesidad, una nueva, una que surge y que reclama, esta carestía debe atenderse sin dilación, no hay que cerrar los ojos a tan latente penuria, puesto que hasta en la mitología griega frente a una contrariedad, no se huye de la bestia, se le enfrenta.

Actualmente, la 3ª. Sección de la Corte de Casación en Italia es semi-especializada en materia ambiental con competencia exclusiva para juzgar los crímenes ambientales.

En general “En los países en que la legitimidad queda restringida a los órganos administrativos ambientales o al ciudadano aisladamente, la experiencia revela que las acciones judiciales son raras. Evidentemente, los órganos ambientales están subyugados al Poder Ejecutivo y no siempre poseen la independencia necesaria. En relación a los ciudadanos, son innumerables las dificultades para que enfrenten solos al poder público o al poder económico en Juicio.”²⁹⁸ Por todo ello Italia ha llevado a cabo dos conferencias internacionales²⁹⁹ para conversar sobre la posibilidad de crear cortes regionales ambientales que funcionarían ya como Organización no Gubernamental (ONG) o como Tribunal Moral.

Bajo los auspicios de *Act 1979 No 204* se constituyó “a superior court of record to be known as the Land and Environment Court.”³⁰⁰ Ubicado en Sydney, New South Wales fue creado en 1979 como tribunal altamente especializado responsable de

²⁹⁸ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *Tribunales Especializados en Materia Ambiental (Cortes Verdes)*. p. 6. Consultado en www.utpl.edu.ec/revistapenal/images/stories/.../tribunales_ambientales.doc el día 18 de agosto de 2010 a las 20:55 horas.

²⁹⁹ La primera en Roma del 21 al 24 de abril de 1989 y la segunda en Paestum del 6 al 10 de junio de 1997.

³⁰⁰ Land and Environment Court Act 1979 No 204. Part 2, Division 1, Section 5. Consultada en <http://www.legislation.nsw.gov.au/viewtop/inforce/act+204+1979+FIRST+0+N/> el día 23 de agosto de 2010 a las 10:35 horas.

interpretar y hacer cumplir la legislación ambiental en el estado de New South Wales³⁰¹, con jurisdicción para conocer y resolver asuntos referentes a leyes ambientales acerca de la planificación, ambiente, tierra y minería, por mencionar algunas. El Tribunal de Tierra y Ambiente se compone por seis magistrados permanentes entre los que se cuenta al magistrado presidente del tribunal, nueve comisarios permanentes nombrados en función de sus capacidades y conocimientos especializados y/o experiencia en áreas ambientales, un secretario con facultades cuasi- judiciales que gestiona los asuntos ante el Tribunal y finalmente “Aboriginal Commissioners also assist the Court in disputes arising under the Aboriginal Land Rights Act 1983”³⁰².

Ante este tribunal, cualquier persona puede acudir incluso sin acreditar un interés directo para iniciar un proceso. Los asuntos en el Tribunal de Tierra y Ambiente se dividen por clases, hay a la fecha ocho clases de asuntos de los cuales conocen los miembros de esta institución que considera primordial el interés público sobre el particular. Sus resoluciones son definitivas en cuanto al hecho, mientras que en asuntos de derecho, estas se sujetan a recurso en tribunal de apelación. Este tribunal ha conocido de diversos asuntos con notorios alcances en cuanto a justicia ambiental³⁰³, a manera de guisa, un asunto relativo a delitos contra el ambiente:

CITACIÓN : **Ministerio de Planificación v minas Moolarben de carbón Pty Ltd [2010] 147 NSWLEC**³⁰⁴

³⁰¹ Datos tomados de http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/pages/LEC_index el día 22 de agosto de 2010 a las 21:58 horas.

³⁰² Comisarios aborígenes asistirán también al Tribunal en las controversias derivadas del Acta de Derechos de Tierras Aborígenes de 1983. Información extraída de http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/pages/LEC_aboutus consultada el día 22 de agosto de 2010 a las 22:34 horas.

³⁰³ <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/WebView4?OpenView&Start=1&Count=1000&ExpandView>

³⁰⁴ El asunto completo y la sentencia que al respecto dictó el Tribunal de Tierra y Ambiente pueden ser consultados en

PARTES : FISCAL
Ministro de Planificación

DEMANDADO

Las minas de carbón Moolarben Pty Ltd

Número de archivo (S): 50073 de 2009

CUESTIONES CLAVE: Delitos contra el Ambiente : - incumplimiento de s 125 (1) del Servicio de Planificación y Evaluación Ambiental Ley de 1979 - la limpieza de la vegetación y la erección de la valla de límites - aclaró vegetación incluyó una comunidad ecológica en peligro de extinción - el desarrollo en el incumplimiento de homologación concedida para la explotación del carbón en las actividades 75D s de la Ordenación del Medio y Ley de Evaluación 1979 - Consideraciones sobre la sentencia - declaración de culpabilidad - daños a la integridad del sistema de planificación al no obtener la aprobación antes de realizar el trabajo.

Legislación citada : Crímenes (Procedimiento de Penas) de 1999
Planificación Ambiental y la Ley de Evaluación 1979
Multas Ley de 1996
Ley de Minería de 1992
Ley de Conservación de Especies Amenazadas 1995

Casos que se mencionan : v Bentley BGP Propiedades Pty Ltd [2006] NSWLEC 34 en [71];
(2006) 145 234 LGERA
v Cameron Eurobodalla Consejo Comarca [2006] NSWLEC 47 en [72
]; (2006) 146 349 LGERA
Foto Camilleri Feeds Medio Ambiente Pty Ltd v Autoridad de
Protección (1993) 32 683 NSWLR
Consejo de Impuestos Camden v [2004] NSWLEC 448 , (2004) 137
368 LGERA
v Hardt Autoridad de Protección del Medio Ambiente [2007]
NSWCCA 338 , (2007) 156 337 LGERA
Hoare v The Queen (1989) 167 CLR 348
Ministro de Planificación v PTY Ltd Coalpac [2008] 271 NSWLEC
Pittwater v Consejo Scahill [2009] NSWLEC 12; (2009) 165 289
LGERA
v R Dodd (1991) 57 A R 349 Crim
Thomson R v; Houlton R v [2000] NSWCCA 309 , (2000) 49 383
NSWLER
Veen v La Reina (n ° 2) (1988) 164 CLR 4645

FECHAS DE AUDIENCIA : 07 de abril 2010

FECHA DE LA SENTENCIA : 11 de agosto 2010

El más destacado ejemplo de Tribunal Ambiental, en mi opinión, es la Corte Ambiental (Environment Court) de Nueva Zelanda que funciona como tribunal itinerante porque a pesar de tener sede permanente en Wellington, Auckland y

<http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/61f584670edbfba2ca2570d40081f438/6f98cabd73cea1c3ca257777001b0ec6?OpenDocument> La presente síntesis fue tomada de la versión traducida del documento original *Minister for Planning v Moolarben Coal Mines Pty Ltd [2010] NSWLEC 147* ; el día 30 de agosto de 2010 a las 12:48 horas.

Christchurch sesiona con juzgados en todo el país; fue instituido por ley en 1996 aunque según el magistrado David Sheppard “Nueva Zelanda tiene un cuerpo judicial separado para decidir litigios ambientales hace 45 años. Durante este período, se amplió para un Tribunal Ambiental especializado, que aplica valores y métodos judiciales y conocimiento especializado para solucionar litigios sobre el medio ambiente.”³⁰⁵

La novedad consistió en ser un tribunal especializado ubicado fuera del esquema clásico de tribunales de jurisdicción general, entre el ámbito administrativo y el judicial, aunque se encuentra de cierta forma “limitado”, posee competencia para conocer de los recursos presentados para atacar resoluciones administrativas de primer grado (tribunal de apelación).³⁰⁶ “The work of the court is organised nationally by the Principal Environment Judge to ensure a match between judicial resources and work”³⁰⁷ y cabe la posibilidad de mediación para solucionar el conflicto. Hasta Octubre de 2007, la Corte Ambiental estaba compuesta por ocho jueces titulares, siete jueces suplentes, quince comisarios titulares y cinco comisarios suplentes. Según el asunto que se trate, la curia estará formada por un juez de ambiente y uno, dos o incluso tres comisarios de ambiente cuyas decisiones podrán ser recurridas únicamente sobre cuestiones de ley ante el Tribunal Superior que en este caso se trata del Ministerio de Justicia.

En Costa Rica, la justicia ambiental se imparte no por un órgano del Poder Judicial sino por Contencioso Administrativo. En 1995 se creó por Ley Orgánica el Tribunal Ambiental Administrativo como “órgano de Desconcentración Máxima del

³⁰⁵ Sheppard, David F. G. *Revisão de mérito de decisões ambientais: um Tribunal Especial para o meio ambiente na Nova Zelândia*. In: *Direito Ambiental em Evolução* n. 3, coord. Vladimir Passos de Freitas, p. 111. En PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *Tribunales Especializados en Materia Ambiental (Cortes Verdes)*. p. 12.

³⁰⁶ Véanse los reportes anuales del secretario en <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court/annual-reports-of-the-registrar> para conocer algunos casos resueltos por este Tribunal.

³⁰⁷ <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court> Consultada el día 23 de mayo de 2010 a las 14:54 horas.

Ministerio del Ambiente y Energía, es competente para conocer, en sede administrativa, las denuncias tramitadas de oficio o a instancia de parte, establecidas en contra de todas las personas, públicas o privadas, por violaciones o comportamientos activos u omisos a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.”³⁰⁸ Cualquier persona puede ser sujeta a proceso ante este tribunal; en todo momento, el asunto puede ser resuelto por conciliación. Las resoluciones que emite el Tribunal Ambiental Administrativo agotan la vía administrativa, son irrecurribles³⁰⁹ y de cumplimiento obligatorio, so pena de que constituyan el delito de desobediencia a la autoridad.³¹⁰ Por sus visionarias propuestas, este tribunal fue precursor de otros tribunales ambientales en Latinoamérica y hasta la fecha ha resultado exitoso a pesar de que muchas de las sentencias dictadas en materia ambiental en Costa Rica se limitan a declarar la responsabilidad de los sujetos demandados y la condena al pago de los daños, cuya prueba y cuantificación se postergan a un proceso ordinario e independiente del anterior y que generalmente se sigue en ejecución de sentencia como proceso contencioso administrativo, por ejemplo:

CASO PRIMERO: Asociación de Desarrollo Integral San Miguel c/ Ministerio de Salud, Municipalidad de la Unión, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Consejo de Transporte Público y Dirección General de Ingeniería de Tránsito.³¹¹
TRIBUNAL: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
FECHA: 31 de julio del 2001.
TEMAS: Contaminación atmosférica y sonora. Derecho a la salud y a un ambiente sano y equilibrado. Deber de protección y actuación diligente del Estado.

CASO SEGUNDO: Asociación Conservacionista de los Ríos y el Ambiente de

³⁰⁸ http://www.minae.go.cr/tramites/requisitos/tribunal%20ambiental_administrativo.html Consultada el día 22 de agosto de 2010 a las 19: 48 horas.

³⁰⁹ Sólo son recurribles mediante Revocatoria y Revisión; no procede en instancia de alzada ante el superior jerárquico que en este caso es el Ministro de Ambiente y Energía.

³¹⁰ Artículo 305 del Código Penal de Costa Rica. Publicado en la Gaceta No. 257 de 15-11-1970.

³¹¹ DUGO, Sergio. *Compendio de Decisiones Judiciales Nacionales en América Latina sobre temas relacionados con el Medio Ambiente*. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental. 14. PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 2006. p. 91.

Ciruelas de Alajuela (ACORACI) y Asociación de Amigos del Medio Ambiente del Río Siquiare y sus Nacientes de Turrucare (ASAMARS) c/ Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Salud, Municipalidad de Alajuela, Tribunal Ambiental Administrativo y Tunatun Internacional Costa Rica S.A.³¹²

TRIBUNAL: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.
FECHA: 4 de junio del 2002.
TEMAS: Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Concepto. Contaminación de ríos por disposición de residuos industriales. Responsabilidad del Estado. Falta de prevención. Actuar tardío e ineficaz.

CASO TERCERO: A. M. C., C. s/ denuncia.³¹³

TRIBUNAL: Tribunal de Casación Penal del Segundo Circuito Judicial de San José.
FECHA: 5 de mayo del 2003.
TEMAS: Sentencia penal de ejecución condicional. Delito ambiental. Recuperación y conservación de bosques. Deber del Estado.

Nótense dos aspectos; primero que las sentencias han sido dictadas en su mayoría por Tribunales Superiores de Justicia, lo cual destaca el compromiso de las autoridades más altas de la estructura judicial y segundo que se observa la colaboración de ONGs como actores garantes del interés colectivo en controversias ambientales.

Actualmente el Poder Judicial en Brasil posee autoridad administrativa³¹⁴ y también goza de tribunales especializados. Luego del éxito que tuviera el Juzgado Volante Ambiental implantado por el Tribunal de Justicia de Mato Grosso en 1996³¹⁵, el Tribunal de Justicia de Amazonas constituyó el Juzgado Especializado del Medio Ambiente y de Cuestiones Agrarias (VEMAQA)³¹⁶ que también cuenta

³¹² Ibidem. p. 97.

³¹³ Ibidem. p. 103.

³¹⁴ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 99.

³¹⁵ Juzgado Ambiental de Cuiabá, 26 de Agosto de 1996.

³¹⁶ Resolución 05 del Tribunal de Justicia de Amazonas, julio 25 de 1997. Firmada por el Plenario de la Corte Estadual el 14 de agosto e instalada el 23 de octubre del mismo año.

con un Juzgado Volante Ambiental. En 2005 se establecieron en el sur del País³¹⁷ tres tribunales semi-especializados³¹⁸ en derecho ambiental y agrario que fungen como juzgados de 1º instancia, denominados “Varas” Federales Ambientales. Además, como segundo grado de jurisdicción, la 4º Cámara del Tribunal del Estado de Río Grande do Sul implantó un departamento semi- especializado para la atención y resolución de crímenes ambientales.

A raíz de la Constitución brasileña de 1988, se amplió la protección al ambiente y se expidieron leyes para sancionar crímenes ambientales (Ley 9.605 de 1998), para definir las unidades de conservación (Ley 9.985 de 2000) y para plantear la política nacional del ambiente (Ley 6.938/81) por mencionar algunas, lo que no está en duda, es que la legislación ambiental brasileña destaca entre las mejores sustentadas del mundo, pero “Hasta los años 80, prácticamente no habían fallos en materia ambiental. En lo civil, existían acciones relativas a... disputa de vecinos en área rural por el uso de agua y que terminaban decidiendo, por reflejo, la materia ambiental.”³¹⁹

Ahora, si de especialización se trata, en Alemania hay especialidades para los que desean adentrarse en el mundo del poder judicial, primero deben presentar una serie de exámenes estatales que acrediten sus conocimientos, acompañados de prácticas profesionales de un lapso mínimo de dos años en los despachos de abogados, tribunales y oficinas de administración pública con lo que cumplen el *Referendardienst* y el *Assesorexamen* de tal manera que se encuentren en posibilidad de ejercer su profesión con los mínimos y adecuados conocimientos

³¹⁷ Curitiba (PR), Florianópolis (SC) y Porto Alegre (RS).

³¹⁸ Creados por el Tribunal Regional Federal de la 4ª Región.

³¹⁹ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. El Poder Judicial y el Derecho Ambiental en Brasil. Pp. 397- 412. En Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Memorias. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Septiembre 2007. Pp. 401 y 402.

tanto teóricos como prácticos de la profesión jurídica, ya si se desea ingresar a la judicatura, por ejemplo, se debe también pasar por un arduo proceso de selección, esto deja al descubierto la necesidad que México tiene de integrarse al primer mundo también en cuanto a novedades en el sistema jurídico.

A respecto de la actualización el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) promueve entre jueces de los diversos sistemas jurídicos un Manual de Derecho Ambiental.³²⁰ En el Tercer Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (IUCN), de gran importancia en materia de protección al ambiente, participaron casi todos los países del mundo y se examinó precisamente el papel del Poder Judicial en cuestiones ambientales.³²¹

En los Estados Unidos, el Poder Judicial no administra justicia ambiental, esta tarea le es encomendada a la *Environmental Appeals Board (EAB)*³²² creada en marzo de 1992 y que pertenece a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) como órgano administrativo, se sitúa en Washington, D.C. Grecia previene y sanciona por ley 1961/91 con justicia administrativa en materia ambiental a través del “Consejo de Estado Helénico”³²³ cuya 5ª sección es especializada en Derecho Ambiental.³²⁴ Además de los ya mencionados, otros países miran la especialización como la mejor forma de impartir justicia completa, especialmente

³²⁰ Global Judges Symposium on Sustainable Development and the Role of Law. Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.

³²¹ Bangkok, Tailandia, 17- 26 de noviembre de 2004.

³²² Junta Ambiental de Apelaciones.

³²³ Greek Conseil d' Etat (Symvoulion Epikratias)

³²⁴ HLEPAS, N. *Environmental Protection*. Consultada en http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_environment.pdf el día 22 de agosto de 2010 a las 22:52 horas.

en la materia ambiental, verbigracia las Islas Mauricio y Trinidad y Tobago aseguraron un Tribunal Ambiental propio, mientras que Tanzania cuenta con un Tribunal Administrativo Ambiental y Bélgica con una Cámara especializada en Derecho Ambiental que forma parte del Tribunal Constitucional.

Con una naturaleza ética el Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) se fundó en 1998 con el fin de contribuir a la solución de controversias relacionadas con los sistemas hídricos en América Latina y sesionó por primera vez en San José de Costa Rica en el año 2000. Su legitimación radica en resoluciones de carácter ético- jurídicas y científico- técnicas, funge como instancia internacional alternativa de justicia ambiental, autónoma e independiente. El TLA ha realizado más de doscientas cincuenta consultas y ha conocido de cincuenta y ocho asuntos. Ha celebrado cinco audiencias de juzgamiento en el ámbito latinoamericano: dos de ellas en San José de Costa Rica (agosto-2000 y marzo-2004), otra en México Distrito Federal (marzo-2006), una en Guadalajara (octubre-2007) y la última en Guatemala (septiembre-2008).³²⁵ La más reciente fue la audiencia en Estambul en marzo del 2009. Además en 2004 celebró 2 audiencias locales.³²⁶ Lo lamentable es que al ser un tribunal “ético” y emitir resoluciones no vinculantes, queda imposibilitado para aplicar sanciones. Una cuestión interesante en cuanto a sus resoluciones se refiere a la protección de intereses colectivos; a continuación un modelo de la Primera Audiencia Pública llevada a cabo del 29 de agosto al 1 de septiembre del 2000 en San José Costa Rica:

**CASO: Cuenca Hidrográfica Río San Juan.
Departamentos de Masaya, Granada, Boaco, Chontales,
Rivas y San Juan. República de Nicaragua.**³²⁷

³²⁵ Datos extraídos de <http://www.tragua.com/index.html> Consultada el día 12 de julio de 2010 a las 14:45 horas.

³²⁶ En San Carlos, Costa Rica una y en Managua, Nicaragua otra.

³²⁷ Consulta electrónica el día 30 de agosto de 2010 a las 4:08 horas en http://www.tragua.com/audiencias/2000/veredictos_primera_audiencia/veredicto_rio_san_juan.pdf

Actividad denunciada: Grave deterioro de la Cuenca Hidrográfica Río San Juan por contaminación de pesticidas, aguas servidas de origen doméstico e industrial, sedimentación de los lechos del río y de sus afluentes, deforestación, minería y daños a la biodiversidad. Omisiones por parte de los Estados de Nicaragua y Costa Rica en la protección y preservación de sistemas hídricos de la cuenca.

Actores del contradictorio: Fundación para la Conservación y Desarrollo del Sureste de Nicaragua (Fundación del Río) Asociación Ecologista y de Cogestión Comunitaria (AECCO) Frente de Oposición a la Minería de Oro a Cielo Abierto de la Zona Norte.

Denunciados: Estado de la República de Nicaragua, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales representados por la Procuraduría General de la República. Estado de la República de Costa Rica representados por el Ministerio de Ambiente y Energía.

HECHOS:

De acuerdo con los actores:

1. La demanda focaliza el gran deterioro en que se encuentra la cuenca hidrográfica del río San Juan., cuya cuenca está situada en los territorios de los estados de Costa Rica y Nicaragua.

Los problemas denunciados están vinculados a los modelos de desarrollo adoptados por los estados involucrados.

2. Este modelo de desarrollo ha ocasionado la contaminación de los cuerpos de agua con sustancias químicas, agua servidas domesticas e industriales, deforestación intensiva, operaciones de minería oro a cielo abierto, erosión y descaracterización de la biodiversidad.

3. La demanda solicita el reconocimiento de la obligación de cumplimiento, por los dos estados, de sus obligaciones internacionales y de derecho interno, en el intuito de proteger y preservar los ecosistemas que constituyen la cuenca hidrográfica del río San Juan., enfatizando el hecho de que la noción de cuenca hidrográfica importa en consecuencias físicas y biogeográficas incompatibles con las ficciones judiciares de la geografía política , razón por la cual requiere que los estados organicen la gestión de la cuenca según criterios ecológicos y de común acuerdo.

4. En función de las características de la demanda, la degradación ambiental es considerada de una manera global, independientemente de las fronteras políticas entre los dos estados.

Esta es la manera más correcta de considerar la gestión de los recursos hídricos, en este mundo de agua escasa.

RESOLUCIÓN:

1. Declarar responsables, a los gobiernos de los Estados de Costa Rica y Nicaragua, por sus graves omisiones de respecto a sus obligaciones morales, políticas y legales, así como a las obligaciones internacionales regularmente suscritas;

2. Instar a los dos Gobiernos suspender, en un plazo hasta tres años, todas las practicas, económicas o no económicas que perjudican la cuenca del río San Juan;
3. Instar a los dos Gobiernos a formular un plano global para el manejo de la cuenca, considerando las practicas institucionales previstas en las convenciones internacionales relativas al manejo de los recursos hídricos; Recomendar la adopción inmediata de medidas aptas a mitigar los efectos perversos actuales de las prácticas económicas.

Finalmente podemos referirnos a la Sala Especial Permanente para Temas Ambientales de la Corte Internacional de Justicia (1993) y al panel que en virtud del acuerdo paralelo del TLCAN promueve la cooperación entre los países miembros respecto de asuntos ambientales a través de una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) “para abordar los problemas medioambientales que preocupan a la región, con particular énfasis en los desafíos y las oportunidades ambientales que presenta el libre comercio.”³²⁸ Está formada por un Consejo integrado por las autoridades de medio ambiente de nivel ministerial o equivalente de Canadá, Estados Unidos y México. También cuenta con un Comité Asesor Público y Conjunto (organismo independiente y voluntario formado por 15 miembros que brindan asesoría e información pública al Consejo sobre cualquier asunto dentro del alcance del acuerdo ambiental) y una Secretaría (que proporciona apoyo administrativo, técnico y operativo). Funge como foro de discusión y pretende siempre llegar al acuerdo; sin embargo no comparto la idea de que se trate de un tribunal ambiental puesto que es ya sabido que desde su entrada en vigor (1994) el TLCAN “establece las reglas para el comercio y la inversión entre Canadá, Estados Unidos y México”³²⁹ y pese a que en recientes fechas se pretenda conocer y resolver asuntos de derechos humanos, el TLCAN en mi opinión no se trata de otra cosa que materia comercial.

³²⁸ http://www.tlcanhoy.org/about/default_es.asp

³²⁹ http://www.tlcanhoy.org/agreement/default_es.asp

Si la protección al ambiente ha sido ya gestada a nivel internacional, ¿qué espera México para acoger la cultura de respeto al entorno en que se desenvuelve? Es tiempo de hacer a un lado los intereses individuales y comenzar a pensar en conjunto por los intereses colectivos o sociales.

5.3 Naturaleza Jurídica, Estructura Orgánica y Competencia del Tribunal Ambiental

La seguridad jurídica de los particulares se atiene a un sistema judicial fuerte, que represente la columna vertebral del Estado en la impartición de justicia, que sea confiable y competente además de independiente, libre de apegos o afecciones ideológicas (ya sean personales, religiosas o partidistas).

Un tribunal es el órgano jurisdiccional del Estado, encargado de dirimir controversias conforme a normas en general. El Tribunal Ambiental será un órgano judicial, colegiado y autónomo (por la independencia que posea respecto de otro poder o autoridad); de naturaleza evidentemente judicial y con tareas o funciones de jurisdicción ambiental, cuyos miembros sean letrados con técnica y jurídicamente preparados y capacitados para resolver conflictos ambientales de una manera efectiva.

Como posibles opciones de integración, sus miembros deberán provenir del mundo judicial y corresponderá elegirlos a los propios magistrados. En otro sentido, al afectarse la naturaleza política por los asuntos resueltos y debido a las atribuciones del poder político es este el llamado a designarlos, en cuyo caso deberán ser propuestos por el Ejecutivo Federal o por el Congreso y aprobados por el Senado. Para obtener ideas homogéneas, cabe la posibilidad de incluir a la participación ciudadana para elegir a los miembros o quizás lo más adecuado sea

que la generación de estos magistrados provenga tanto de los órganos judiciales como de aquellos de naturaleza política.

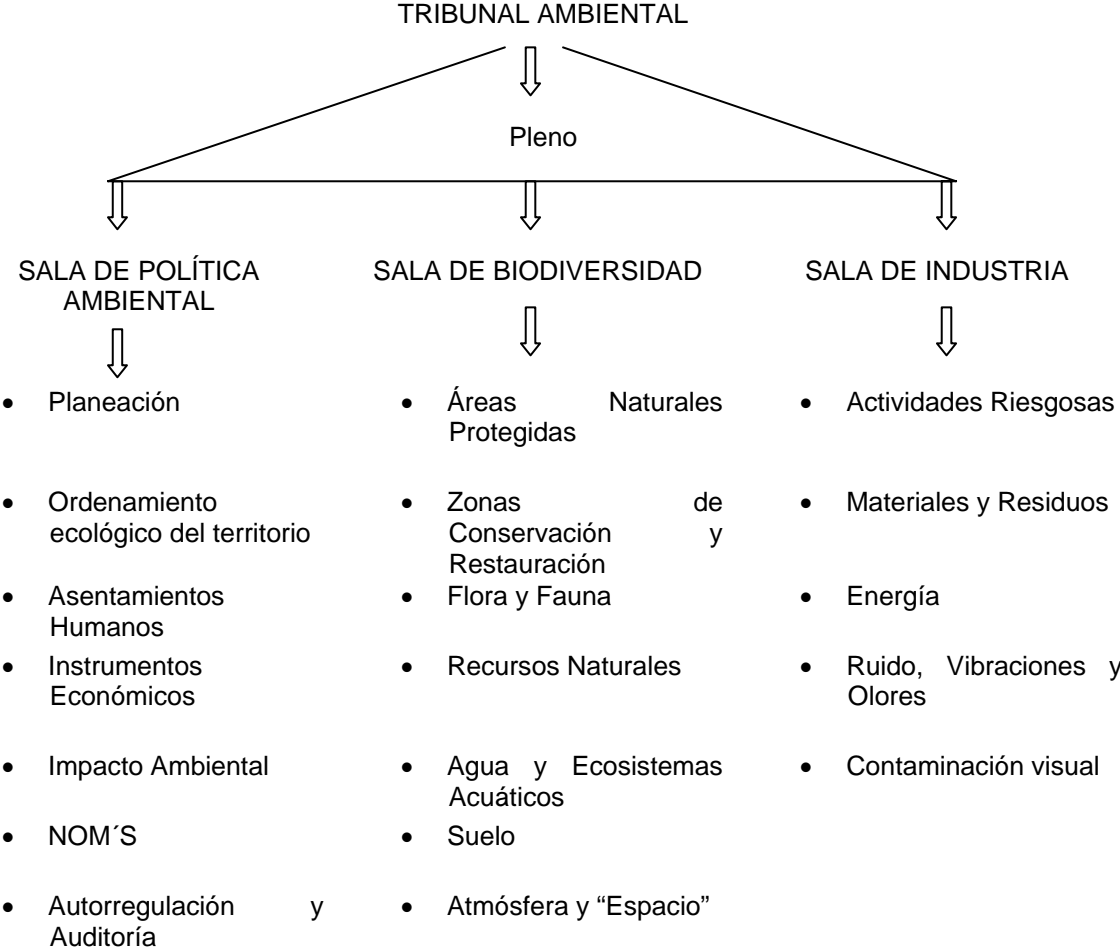
Un bosquejo permite su organización con seis magistrados elegidos por dos terceras partes o el cincuenta por ciento más uno de los actores mencionados en el párrafo anterior³³⁰ lo cual constituiría una mayoría absoluta que brinde legalidad y legitimidad³³¹ al Tribunal en cuestión. Durarán en su encargo cuatro años con posibilidad de reelección por un periodo igual. Aunque cabe aquí otra objeción ya que al obedecer la designación a criterios políticos, el partido político tiene responsabilidades gubernamentales que se verán favorecidas o no por los sujetos elegidos como miembros del Tribunal, práctica que hasta la actualidad se ha visto reflejada en los órganos que detentan el poder en nuestro país, de modo tal, que tanto el presidente como la mayoría de miembros del legislativo y aún del judicial son generalmente de los partidos políticos más representativos del país. Por ello propongo la designación primero según lo antedicho y luego, ya unificado, los nombramientos se harán por los propios miembros del Tribunal Ambiental.

Algunas materias que conocería el Tribunal Ambiental serían problemas verdaderamente serios como desertificación, extinción de especies, agotamiento de bosques tropicales, rápido crecimiento demográfico, mal manejo y carencia de recursos de agua potable, cambio climático, lluvia ácida, manejo inadecuado de recursos energéticos, sobrepesca y contaminación del ambiente marino, manejo incorrecto de pesticidas, sustancias y residuos peligrosos, recursos culturales, producción industrial, agropecuaria cultivada, minera y sus desechos o

³³⁰ Pueden ser dos propuestos por el Consejo de la Judicatura Federal o la propia SCJN, dos por el legislativo con propuesta de diputados y aprobación de senadores y dos por el ejecutivo, propuestos por las secretarías con incidencia ambiental y sometidos a referendo o a plebiscito para incluir a la sociedad.

³³¹ El referendo está presente como posibilidad de cambio a manos del pueblo. Cf. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., 2001. Pero no ahondaré en temas de derecho electoral, que ya será materia de otra investigación futura el análisis de las formas de elección y otorgamiento de presupuesto para políticas públicas de este Tribunal en propuesta junto con otros asuntos que constituirán su ley orgánica.

desperdicios, efluentes domésticos y urbanos, edificaciones, vehículos contaminantes, tránsito, paisajes y monumentos históricos de creación humana. La estructura, conforme a un modelo basado en la LGEEPA, podría dividirse en tres salas³³² que conocerán de los asuntos siguientes:



El tribunal conocerá de los asuntos por materia y no por legislación, de tan forma que por ejemplo, si se suscita un incendio producto de las labores de determinada

³³² Para adaptar el sistema al nuevo paquete de simplificación regulatoria presentado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa en el marco del programa "Menos trámite y mejor regulación para impulsar la competitividad", al pretender que se acuda a este Tribunal con frecuencia y por los gastos que representará a la economía del Estado, se precisa la "Agilización de la presentación y resolución de quejas para los usuarios del servicio para poder destinar menos tiempo, menos recursos a cumplir trámites..."

industria en una zona forestal considerada ANP y este emite gases nocivos para el ambiente y a su vez esto provoca la muerte de especies, la competencia se otorgará a la sala de biodiversidad por tratarse de un asunto forestal. En primera instancia tomará las decisiones de manera colegiada y en segunda instancia Amparo Directo contra las resoluciones del tribunal.

Para evitar conflictos entre instancias o generar una tercera instancia prohibida por la Constitución, la PROFEPA tendrá facultades de inspección y vigilancia para luego emitir un dictamen pero ya no conocerá de Recurso de Revisión, éste en cambio será atendido por el Tribunal Ambiental sin perjuicio a los medios de impugnación que todavía existen; de manera tal que la primera instancia será el Recurso de Revisión ante el Tribunal Ambiental y la segunda instancia (en todo caso), quedará constituida ante el Tribunal Superior, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto de otros medios de impugnación, entiéndase el Juicio de Nulidad ante el TFJFA, quedará fuera del alcance de justicia ambiental.

Será necesario que los miembros del Tribunal Ambiental sean personas especializadas y que tengan una formación jurídica y/o técnica adecuada para atender asuntos ambientales; “los servidores judiciales tendrán el derecho y el deber de formación continua y capacitación permanente, tanto en las materias específicamente jurídicas como a los saberes y técnicas que puedan favorecer el mejor cumplimiento de las funciones judiciales”³³³ de tal suerte que se entienda la necesidad, se dimensione la raíz ambiental y se atienda a la complejidad del asunto que sea colocado a su consideración.

³³³ Artículo 7 del *Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos*.

Para tener confianza de los gobernados, “ser y parecer” un tribunal confiable. Lo que conviene dejar claro es que en la integración de este Tribunal Ambiental, No se atenderá a criterios clasistas ni políticos, sino humanistas. La jurisdicción³³⁴ del Tribunal no atenderá a razones territoriales, grados ni cuantía de los asuntos, sino que la competencia para conocer de un caso será a razón de la materia objeto de controversia.

Una vez aclarado que el *Ambiente* (conceptualizado en el capítulo I) será el bien o valor jurídico a proteger por las normas de carácter ambiental y bajo la premisa de que existe el *Derecho Fundamental al Ambiente adecuado*; la acción a ejercer sería “La protección al ambiente”. Quien promueva esa acción, deberá acreditar los siguientes elementos:

- a) La perturbación al equilibrio ecológico, en sus diferentes manifestaciones: biodiversidad, áreas naturales protegidas, ecosistemas y hábitat.
- b) Que esa perturbación atente contra la preservación, restauración, mejoramiento y protección del ambiente; es decir, que provoque un impacto ambiental negativo.
- c) Que el impacto ambiental sea por acción intencional u omisión negligente y que produzca perjuicios al ambiente o se vea reflejado en la molestia o menoscabo del derecho fundamental al medio ambiente adecuado.

Con base en la experiencia de México, así como habrá acciones colectivas, las sanciones podrán hacerse igualmente válidas para personas jurídicas colectivas por el mismo delito ambiental, por ejemplo. Como sujetos que pueden presentar sus asuntos ante el Tribunal Ambiental (actores), en general encontramos a toda

³³⁴ Potestad que tiene el Estado para impartir justicia a través de tribunales que son, por definición, sus órganos jurisdiccionales.

persona jurídica que es titular de un derecho subjetivo afectado directamente por un acto, hecho u omisión que dañe o pueda dañar el ambiente; lo cual por otro lado definiría a la parte demandada como aquella persona jurídica que causara o haya podido causar un impacto ambiental negativo, o bien, molestia o menoscabo del derecho fundamental al medio ambiente adecuado.

Toda sentencia determina o juzga si los actos o hechos imputados a la parte demandada violentan disposiciones de carácter general. Las resoluciones del Tribunal Ambiental irán encaminadas a proteger el ambiente, mantener el equilibrio ecológico, evitar impactos ambientales negativos, conservar y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad; así como prevenir y controlar la contaminación y sancionar a sus agentes con la reparación del daño en beneficio del ambiente, o bien, se condenaría a respetar irrestrictamente la biodiversidad y preservación de ecosistemas.

Para interponer un medio de defensa que pretenda la protección legal de los derechos de los que todos somos titulares y cuya protección o prestación podemos exigir como titulares del derecho constitucional a un ambiente adecuado, no hará falta más nada que demostrar un interés exclusivo, actual y directo reconocido y tutelado jurídicamente en constitución, ley o reglamento.³³⁵ Obviamente deberá existir una autoridad o juez que se encargue de recibir y atender nuestras acciones y peticiones, pero hasta hoy día, carecemos de un órgano especializado en materia ambiental para la impartición de justicia con estas características.

En mi propuesta, lo óptimo sería garantizar los presupuestos mínimos indispensables para que este Tribunal Ambiental imparta justicia ambiental

³³⁵ Interés legítimo.

especializada y con fundamento para emitir sus resoluciones de manera no voluntariosa.

Por ello sugiero primero una reforma que adicione el artículo 4° constitucional de tal manera que se instituya la autoridad propuesta para hacer efectivo el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, entiéndase un tribunal dotado de autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos.

Aunado a lo anterior, sin caer en lo osado, deberemos también incluir un escrito para garantizar lo antedicho, es decir, los artículos transitorios que harán efectiva la reforma quedarán como sigue:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Tercero. Los procesos ambientales que se encuentren en trámite o pendientes de resolver a la entrada en vigor de este decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones que se encontraban vigentes.

Bajo la nueva visión del servicio público, por supuesto debemos tomar en cuenta que al tratarse de un tribunal ambiental, y luego de analizados los recursos humanos, la materia prima deberá atender a necesidades ecológicas, por ejemplo, el tribunal reutilizará papel sin colorantes y/o “reciclado, economizará agua y luz y evitará el uso de plásticos, por mencionar algunas, “asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.”³³⁶

³³⁶ OFICIO-Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. DOF 31 de julio de 2002.

El Tribunal Ambiental podría, funcionar como una unidad sencilla y mono-política u “organización light” (no de negociación porque según la ley y la propia constitución, si hay violación de una ley o norma, por mínima que esta sea, no puede haber conciliación ya que la ley es de cumplimiento obligatorio), pero sí de semi-especialización como sala en tribunales ya preexistentes como lo son los Tribunales Agrarios y acompañar a la impartición de justicia ambiental de una materia como la agraria, que es mejor que nada; yo considero que la especialización es el mejor camino para juzgar con prontitud y mejores conocimientos; pero es imperioso que el Tribunal Ambiental goce de una autonomía suficiente para que pueda cumplir eficazmente con las atribuciones que se le confieran y logre convertirse verdaderamente en un órgano que le sea útil a la sociedad y al Estado “...para lo cual es requisito indispensable que los miembros integrantes de ese importantísimo órgano judicial hagan honor a las funciones supremas que la Constitución les ha encomendado, mediante una actuación digna, moral y competente, de tal suerte que sus decisiones tengan mayor respetabilidad, con el fin de que en el terreno de los hechos nuestro Gobierno, constitucionalmente jurisdiccional, sea fecundo y efectivo, para bien de las instituciones.”³³⁷

5.4 Alcances y pretensiones de la creación de un Tribunal Ambiental

Hoy en día, la inoperatividad del poder judicial y la desconfianza que la sociedad ha depositado en sus resoluciones, han puesto a prueba a la justicia en general y a la ambiental en particular por tratarse de la materia de la presente investigación y esta realidad ya sorprende en hechos inusuales pero no insignificantes. Los ciudadanos acuden a la autodefensa o apatía en determinados asuntos, o bien a

³³⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“La supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México”* Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México, 2004, p. 107.

la denuncia popular con miras a no ser escuchados y que simplemente esa denuncia se quede en el hiperespacio de los mensajes perdidos, sin que suene a ficción, se pone en entredicho la misión primordial del Poder Judicial en México.

La nombradía de la justicia en México se traduce en la reputación a favor o en contra que pueda tener, al grado de ser la esperanza más vívida (la última esperanza) de los gobernados hoy en día, puesto que busca el resguardo de sus derechos ante los abusos de autoridades estatales; en pocas palabras, el ciudadano necesita confiar de nuevo en el sistema de impartición de justicia.

Lo menos conveniente es “Dejar las cosas como están, esto es, mediante la solución monotemática del crecimiento cuantitativo del aparato judicial, en lugar de enriquecerla mediante una prospectiva de acción múltiple y simultánea, que es en el fondo el espíritu del Libro Blanco de la Reforma Judicial, equivaldría al riesgo de precipitar a la judicatura en el llamado “síndrome del desgobierno judicial”³³⁸, esto es, en una justicia tardía, atascada, cara, desigual, imprevisible, mal trabada, desgarrada e ineficaz.³³⁹

Necesitamos que se aplique nuestro marco constitucional y legal. Necesitamos la vigencia de un Estado real de Derecho posible según mi punto de vista con más y mejores órganos encargados de procurar e impartir justicia en todos los niveles y materias; con hombres, mujeres e instituciones que respeten la ley, y por ende, que respeten el ambiente.

³³⁸ Título de la obra de Alejandro Nieto publicada por editorial Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, España 2005.

³³⁹ Ibidem, pp. 37 a 72.

Es indispensable contar con tribunales, jueces y magistrados especializados en la impartición de justicia ambiental, pues en sus manos queda la aplicación de normas en casos concretos, sentencias, tesis y jurisprudencias que orientarán a futuros legisladores en las reformas que evidencien la pertinencia de sus iniciativas; de tal forma que se llegue a la especialización de la justicia ambiental por órganos jurisdiccionales con criterios sociales y sin dejarlo “todo” en manos de las autoridades administrativas.

En pocas palabras, mi propuesta es que los asuntos en materia ambiental ya no se sustancien a través de la jurisdicción administrativa sino que deben pasar a la jurisdicción y competencia de tribunales especializados para que se ocupen de los conflictos meramente ambientales. La protección de los derechos es intrínseca al Estado. No se puede ser más o menos justo, no se puede tener más o menos justicia o juzgar mejor o peor porque no se trata de una cantidad; es una cualidad que es, o debe ser, garantizada por parte del Estado.

Tomando en cuenta los defectos existentes en el sistema de impartición de justicia ambiental en México y una vez aclarado en el capítulo II el punto de que impartición y procuración de justicia no significan lo mismo y aludiendo al término jurisdiccional en vez de judicial para señalar las atribuciones que hasta la fecha poseen los órganos administrativos en el papel de la impartición de justicia, tendré que incluir al Consejo de la Judicatura Federal, como organismo administrativo afín, quién se encargará de la vigilancia y el buen funcionamiento del tribunal como lo hace con otros órganos del Poder Judicial.

La voz de alerta de la naturaleza nos llama a cuidarla y respetarla, atenderla y tratarla adecuadamente, preservarla y mantenerla en equilibrio pues “Hasta que

no dejemos de lastimar a otros seres vivos, seguiremos siendo salvajes.”³⁴⁰ El hombre ha percibido esa voz y sabe que sólo así, la naturaleza nos será útil y nos permitirá subsistir como la especie más notable y racional de entre los elementos naturales.

Es necesario instituir un tribunal nacional dotado de autonomía y plena jurisdicción, facultado para impartir justicia en materia ambiental con la finalidad de resolver los inminentes problemas ambientales a los que se enfrenta la sociedad mexicana hoy en día. Sólo con el convencimiento pleno de que el afrontar este reto es tarea inmediata podemos garantizar condiciones óptimas para las generaciones venideras y un futuro más certero y más humano.

Por lo anterior, la protección al ambiente, su regulación y tratamiento no debe ser asunto exclusivo del Poder Ejecutivo Federal. Se trata de una tarea de interés público y de observancia general cuyo tratamiento debe corresponder a los órganos jurisdiccionales, específicamente a un tribunal ambiental.

En la ecuación indispensable entre la seguridad jurídica en la materia ambiental y el desarrollo productivo, se deben impulsar las reformas jurídicas necesarias que permitan la actuación de instancias especializadas en el conocimiento, tratamiento y en su caso, resolución de controversias ambientales. En aras de una impartición de justicia eficiente, pronta y de calidad sostengo que la especialización de los funcionarios y en general de todo el aparato del Poder Judicial es la principal opción para evitar las simulaciones de Derecho.

³⁴⁰ Thomas Alva Edison. Consultada en www.shambalaf.com/citas.php el día 7 de junio de 2010.

Si de derecho se trata, no tenemos hoy, el derecho de negarnos un futuro y una vida. Y mucho menos de negárselo a las generaciones venideras. La ecuación está dada: respeto, productividad, legalidad y sobre todo justicia son garantía de futuro para todos. En el momento en el que se entiende que la justicia ambiental es algo trascendental, entonces un tribunal especializado deja de ser una pregunta y se convierte en un medio para garantizar un derecho fundamental. El Derecho Ambiental es un derecho peligroso, no subrogable, no transferible, no denunciante, es una obligación del Estado y del Derecho. Debemos hacer exigibles los derechos ambientales, el derecho a un medio ambiente adecuado del que tanto se esboza y tomar esos derechos o es que a caso ¿debemos esperar la actitud paternalista?

Es importante crear un Tribunal Ambiental porque el derecho al medio ambiente adecuado es un principio fundamental garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que al existir también puede ser violentado, para ello es necesaria una institución particular (ad hoc) que dirima controversias al respecto; “con el objetivo de promoverlo, ampliar, la base de usuarios, simplificar el procedimiento, dotar a sus sentencias de efectos generales y asegurar un eficaz cumplimiento de sus resoluciones.”³⁴¹ Si se creara un tribunal hecho a la medida de los retos ambientales en la actualidad, habría un manejo más ágil de los asuntos ambientales que se encuentran rezagados o a disposición de autoridades administrativas y por ende se respondería de mejor forma a las demandas sociales de impartición de justicia.

Sugiero entonces la creación de un Tribunal especializado en materia ambiental, recursos colectivos y codificación de Leyes Ambientales como objetivos primordiales, puesto que... A INTERESES COLECTIVOS, ACCIONES COLECTIVAS E INTERGENERACIONALES.

³⁴¹ *Libro blanco de la Reforma Judicial*, Poder Judicial de la Federación, México, 2000. p. 390.

CONCLUSIONES GENERALES

El Derecho Ambiental como rama jurídica requiere autonomía de jurisdicción, principios y legislación adecuada con carácter de propio, es decir, deberán integrarse variables ambientales a la materia judicial.

En resumen se analizó y demostró que:

- * El carácter autónomo y multidisciplinario del Derecho Ambiental como rama le es otorgado por su especialización, ya que su objeto de estudio es el Ambiente y necesita de un tratamiento diferenciado tanto en el ámbito sustantivo, como en el adjetivo o procesal y ya dicho sea de paso, también en el jurisdiccional;
- * La eficacia del Derecho Ambiental radica en la implementación de una normatividad integral que perfile la posibilidad de hacerla materialmente aplicable;
- * Lo imperante es crear instrumentos jurídicos necesarios, entiéndase instituciones u organismos ambientales de tutela en el ámbito judicial que se traduzcan en garantía del postulado constitucional y derecho fundamental al “ambiente adecuado”, en virtud del reconocimiento de la titularidad colectiva;
- * El conocimiento especializado que sobre la materia los magistrados de un Tribunal Ambiental posean, asegurará el alcance de las normas ambientales y su eficacia a manos del factor humano;
- * Se estudió la factibilidad de la creación de una instancia con naturaleza jurídica judicial, competencia y estructura especiales que permita el acceso a la impartición de justicia respecto de los derechos reconocidos en nuestra ley fundamental.

Es importante crear en México un Tribunal Ambiental “hecho a la medida” como medio inexcusable para la impartición de justicia a través de la solución de controversias de contenido ambiental, de tal suerte que funja como garante de la permanencia de vida en el planeta.

FUENTES CONSULTADAS:

- ACEVES ÁVILA, Carla. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*. Porrúa México, 2003.
- ANGULO CARRERA, Alejandro y CÓRDOVA DÍAZ, José Saúl. "Política y Gestión Gubernamental: Administración en Áreas Naturales Protegidas" en "Los Terrenos de la Política Ambiental en México". Colección Jesús Silva Herzog, UNAM, DGAPA. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México 2001.
- [ARISTÓTELES](#). *Metafísica*. 15 ed. Ed. Porrúa, México, 2002.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 5ª edición. Editorial Porrúa, México 2001.
- BARKIN, David. *Superando el Paradigma Neoliberal: Desarrollo Popular Sustentable*, pp.335-355 en *Los Terrenos de la Política Ambiental en México*. Colección Jesús Silva Herzog. UNAM, IIE, DGAPA, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 2001.
- BASSOLS BATALLA, Ángel. *Recursos Naturales de México. Teoría, Conocimiento y Uso*. 7ª ed. Ed. Nuestro Tiempo. México 1977.
- BESALÚ PARKINSON, Aurora. *Responsabilidad por daño ambiental*. Hammurabi. Buenos Aires, 2005
- BIALOSTOSKY, Sara, *Panorama del Derecho Romano*, 6º edición. Editorial Porrúa, México 2002.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *La supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México, 2004
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 4ª ed. Editorial Porrúa. México 1996.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio. *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y otros derechos humanos*, Porrúa, México, 2000.
- _____, *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM, 1981.
- CAFFERATTA, Néstor. *Los Intereses Difusos en Cuestiones Ambientales*. En "Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid", España, ejemplar diciembre 24 de 2004.
- CAFFERATTA, Néstor, *El tiempo de las Cortes Verdes*, LL, B-423, 2007.
- CAFFERATTA, Néstor. *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Ed. Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- CARBONELL .Miguel. *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. 2ª ed. Ed. Porrúa- UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2002.
- _____, *Los derechos fundamentales en México*. Ed. Porrúa. México 2005.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Una Constitución para la Democracia, Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- CARRANCO ZÚÑIGA, El Poder Judicial, Porrúa, México, 2007.
- CORZO SOSA Edgar *¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?* en *La Suprema Corte de la Nación en la Reforma del Estado*, UNAM y SCJN, México, 2007.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C., 2001.
- DÁVALOS PAZ, Joaquín. *Crear la Procuraduría de la Ecología como Solución al Problema*. IUS SEMPER. Publicación Nacional de Información y Análisis Jurídico. Año VII, Volumen IX, 2ª época, No. 89, México, D.F. Lunes 20 de Noviembre de 1989.
- DE LOS RÍOS, Isabel. *Las Tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental en 6º Encuentro de Derecho Ambiental. Memorias 2007*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Junio 2008.
- DOMÍNGUEZ CORTÉS, Jorge. *La Protección Jurídica del Medio Ambiente en México y sus Dos Perspectivas en el Juicio de Amparo*. Tesis presentada para obtener el grado de

- Licenciado en Derecho. Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2006.
- DUGO, Sergio. *Compendio de Decisiones Judiciales Nacionales en América Latina sobre temas relacionados con el Medio Ambiente*. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental. 14. PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 2006.
 - DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. Planeta. Barcelona, 1993.
 - ENGELS, Friedrich. *Dialéctica de la Naturaleza*. Consulta electrónica en <http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca%20digital/libros/E/Engels%20-%20Dialectica%20de%20la%20Naturaleza.pdf> el día 3 de septiembre de 2010 a las 18:53 horas.
 - ESCOBAR AUBERT, Luis. *El Desarrollo de la Legislación Ambiental en México*, en 6° *Encuentro de Derecho Ambiental. Memorias 2007*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Junio 2008.
 - FERRER MAC-GREGOR Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México, 2002.
 - FLORES TREJO, Fernando. *Bioderecho*. Porrúa. México, 2004.
 - FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo* 38ª edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 29
 - GALEANO, Eduardo. *Las Venas Abiertas de América Latina*. p. 3. Consulta electrónica en página http://eblog.com.ar/wp-content/uploads/las_venas_abiertas_de_a.pdf el día 3 de mayo de 2010.
 - GAMBUTTI, Elba. *La Participación Ciudadana en los Problemas Ambientales Urbanos*, p.7. Consulta en línea a través del portal <http://www.fices.unsl.edu.ar/cga/problemasabm.pdf> el día 28 de abril de 2010.
 - GONZALEZ MÁRQUEZ, José Juan y MONTELONGO BUENAVISTA, Ivett. *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*. UAM, Azcapotzalco, México, 1999.
 - GRIJALVA, Agustín. *¿Qué son los derechos Colectivos?*. En "Administración de Justicia Indígena y Derechos Colectivos". Consultado en www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf/GRIJALVA%20AGUSSTIN.pdf. El 27 de abril de 2009. 18:34 horas.
 - GROS ESPIELL, Héctor. *Ética, Bioética y Derecho*. Temis. Colombia, 2005
 - _____. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los Instrumentos Internacionales: Posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia*. Anuario Jurídico XII: 139-188. México, 1985.
 - GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, 6° ed., Ed. Porrúa, México, 2007.,
 - HLEPAS, N. *Environmental Protection*. Consultada en http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_environment.pdf el día 22 de agosto de 2010 a las 22:52 horas.
 - HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
 - JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *Derecho Ambiental*. Dykinson S.L.. Madrid. 2002.
 - JELLINEK, Jorge. *Teoría General del Estado*. Albatros. Buenos Aires, 1943.
 - KELSEN, Hans. "Teoría Pura del Derecho". 5° ed. Ed. UNAM, México, 1986.
 - LÓPEZ RAMOS, Neófito, *El Derecho Ambiental, un derecho al alcance de todos*, Revista Tepantlató, Instituto de Ciencias Jurídicas de Egresados de la UNAM, Campus Aragón, A.C., Época 1, número 3.
 - LÓPEZ SELA, Pedro Luis. *Derecho Ambiental*. IURE, México, 2006.
 - LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. Porrúa. México 2008.
 - LUNA CASTRO José Nieves, *La Suprema Corte como Órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional*, Porrúa, México, 2006.
 - MAGARINOS DE MELLO, Mateo. *Medio Ambiente y Sociedad: Fundamentos de Política y Derecho Ambientales: Teoría General y Praxis*. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay, 2005
 - MALTHUS, Robert. *Ensayo sobre el Primer Principio de la Población*. FCE, México, 1951.

- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. Ed, Porrúa- UNAM-CNDH. México 2002.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. España, 1991.
- MARTÍNEZ MARTÍN, Diego José en FIGUEROA NERI, Aimée. *Fiscalidad y Medio Ambiente en México*. Porrúa. México, 2000.
- MARX, Karl *El Capital*. Nota número 7 al Capítulo 5. Tomo I. Traducción de M. J. Roy. p.125. Consultado en bataillesocialiste.files.wordpress.com/2008/07/marx-karl-el-capital-i.pdf el día 14 de agosto de 2010 a las 17:40 horas.
- MILL, John Stuart. *Principios de Economía Política con Algunas de sus Aplicaciones a la Filosofía Social*. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- NAVA ESCUDERO, César. *Guía mínima para la enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México*. En "Boletín Mexicano de Derecho Comparado". Nueva serie. Año XXXVIII. Número 113. Mayo-agosto de 2005. pp. 815-844.
- NIETO, Alejandro. *Síndrome de Desgobierno Judicial*. Trotta, Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, España 2005.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª. ed., Porrúa, México, 1988.
- ORIZABA MONROY, Salvador. *Derecho Ambiental, Política, Gestión y Sanciones*. Ed. PAC, México, 2007.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *El Poder Judicial y el Derecho Ambiental en Brasil*. Pp. 397- 412. En Encuentro Internacional de Derecho Ambiental. Memorias. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Septiembre 2007.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *Tribunales Especializados en Materia Ambiental (Cortes Verdes)*. p. 6. Consultado en www.utpl.edu.ec/revistapenal/images/stories/.../tribunales_ambientales.doc el día 18 de agosto de 2010 a las 20:55 horas.
- PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993
- QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2005.
- RABASA ESTEBANELL, Emilio, *Organización de la Suprema Corte de Justicia y Juicio de Amparo*, publicado en *El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México 1987.
- RABASA GAMBOA, Emilio. *La acción 21 Rediseñar al Poder Judicial de la Federación*, Porrúa, México, 2007.
- RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, 7º ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- ROCCATTI, Mireille. *El Derecho al Ambiente en el Contexto de los Derechos Humanos*. En 6º Encuentro de Derecho Ambiental. Memorias 2007, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, Junio 2008.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Ed. Altaya, S.A., Barcelona, España, 1993.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Ambiental*. Segunda edición, Porrúa, México, 2004.
- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 4º ed., Ed. Porrúa, México, 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, primer curso, 24º ed., Ed. Porrúa, México, 2003.
- VARGAS, Gerardo: *Tribunal Ambiental Administrativo. Creación y naturaleza jurídica*, ponencia en el Tercer Encuentro de Derecho Ambiental, organizado por el Instituto Nacional de Ecología de México, PNUMA, ciudad de México, DF, 5 de octubre de 2004.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Aquilino. *Legislación Sobre el Cambio Climático, Biodiversidad y Uso Sostenible de la Energía en México*. Consultado en

http://www.planetaverde.org/artigos/arq_01_43_57_05_01_10.pdf el día 14 de abril de 2010 a las 21:51 horas.

- VENEGAS TREJO, Francisco. *Ecología y Medio Ambiente como temas constitucionales*, 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, pp. 559- 571. México 2008.
- WALSH, Juan Rodrigo, *El ambiente y el paradigma de la sustentabilidad*, en "Ambiente, Derecho y Sustentabilidad", Ed. La ley, Argentina, 2000.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl en FIGUEROA NERI, Aimée. *Fiscalidad y Medio Ambiente*, Porrúa, México, 2000.
- ZIMMERMANN, Reinhard. *El nuevo derecho alemán de obligaciones : un análisis desde la historia y el derecho comparado*. Bosch, Barcelona, 2008.

Otras fuentes bibliográficas:

- AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Novena Época, Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Septiembre de 2000, páginas 49-50. Jurisprudencia 2a / J.82/2000.
- AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA SENDAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL PROCESO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA Novena Época. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Enero de 2010, página 2012. Tesis I.A4°.C.200 C.
- Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. DOF 4 de abril de 2007
- Código Penal de Costa Rica. Publicado en la Gaceta No. 257 de 15-11-1970.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso Constituyente. Querétaro, México. Publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.
- Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988.
- Cumbre para la Tierra. Programa 21. Publicado por el Departamento de Información de la ONU, marzo de 1998.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano "Declaración de Estocolmo". Proclamada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, Suecia. Junio 16 de 1972. Principio 1.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.
- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro, Brasil. Junio 14 de 1992.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. París, Francia. Diciembre 10 de 1948
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 28 de diciembre 1994.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, ramo 33. Poder Legislativo Federal. DOF 7 de diciembre de 2009.
- Decreto LX-18, fecha de expedición 2 de junio de 2008., fecha de promulgación 3 de junio de 2008, fecha de publicación Periódico Oficial número 69 de fecha 5 de junio de 2008.
- Decreto mediante el que se crea la Comisión Nacional Forestal, como organismo público descentralizado, cuya coordinación sectorial corresponderá a la SEMARNAT. DOF de 4 de abril del año 2001.
- Decreto número 183 de la H. LV Legislatura del Estado de México, fecha de aprobación 8 de julio del 2005, fecha de promulgación 3 de mayo del 2006, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno. Toluca de Lerdo, México 3 de mayo del 2006.

- Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF de 3 de febrero de 1983.
- Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. DOF de 29 de julio de 2010.
- Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 29 de julio de 2010.
- Decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF de 28 de enero de 1992.
- Decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 28 de junio de 1999.
- Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre del Chico, el área con superficie de 2,739-02-63 hectáreas, localizadas en la Sierra de Pachuca, Hidalgo, y se expropia en favor de gobierno federal una superficie de 329-60-20 hectáreas, de propiedad particular. DOF 6 de julio de 1982.
- Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre del Chico, el área con superficie de 2,739-02-63 hectáreas, localizadas en la Sierra de Pachuca, Hidalgo, y se expropia en favor de gobierno federal una superficie de 329-60-20 hectáreas, de propiedad particular. DOF 6 de julio de 1982.
- Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 4 de diciembre de 2006.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. DOF 30 de noviembre del año 2000.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. DOF 30 de noviembre de 2000
- Dictamen de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Cámara de Diputados de la LII Legislatura, México, versión mimeográfica, 1988, Doc. L.K. 70/87 (D).
- El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Oficina Regional para América Latina y el Caribe México, D.F., 2001, p. 2.
- Hacia un Sistema para la Formación en el Derecho Ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, 1995.
- Land and Environment Court Act 1979 No 204.
- Lei No. 7.347 Diário Oficial da União. de 24 de Julho de 1985.
- Ley Agraria DOF 26 de febrero de 1992.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 10 de enero de 1936.
- Ley de Ejidos DOF 28 de diciembre 1920.
- Ley de Justicia Fiscal de 1936
- Ley de Planeación Ley reglamentaria del artículo 26 constitucional, publicada en el DOF el 5 de enero de 1983.
- Ley Federal de la Reforma Agraria. DOF 16 de abril de 1971.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo DOF 4 de Agosto de 1994.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo DOF 1 de Diciembre de 2005.
- Ley Federal de Protección al Ambiente DOF 11 de enero de 1982

- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental DOF 23 de marzo de 1971
- Ley General de Vida Silvestre. DOF 3 de julio de 2000.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Poder Legislativo Federal. México. DOF 28 de enero 1988.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada en el DOF del 17 de junio de 2009.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios DOF 26 de febrero de 1992.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. DOF 26 de mayo de 1995.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. DOF 6 de diciembre de 2007
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. DOF 3 de febrero de 1967.
- Ley Sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el DOF el 2 de enero de 1992.
- LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA Octava Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 60, Diciembre de 1992, Página 27. Tesis P. C/92.
- Libro blanco de la Reforma Judicial, Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
- *Nuestro Futuro Común o "Informe Brundtland"*
- Oficio NO. SNCGP/300/418/2001 signado por el Subsecretario de Normatividad y Control de la Gestión Pública de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Alejandro Torres Palmer, dirigido al Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Ricardo García Villalobos. 30 de mayo de 2001.
- Oficio No. SP/100/035/93, Secretaría de la Contraloría General de la Federación signado por Ma. Elena Vázquez Nava, titular del Sistema Integral de Información. 8 de febrero de 1993.
- OFICIO-Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. DOF 31 de julio de 2002.
- PND 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.
- PND 2006- 20012. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México 2006.
- PND 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2007.
- PND,1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- Protección Jurídica del Ambiente. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación, México, 2009.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Firmado en el decimotavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. San Salvador, El Salvador. Noviembre 17 de 1988.
- RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, PORQUE IMPONE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. Novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Octubre de 1998. p. 1043. Tesis I. 2o A. J/20
- RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Novena Época. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, página 792. Tesis II.A.71 A.

- RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS Séptima Época. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Seminario Judicial de la Federación 60, Sexta Parte, página 73. Informe 1973, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 8. Jurisprudencia.
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA EN CASO DE INTERPONERSE UN RECURSO QUE SE ENCUENTRA COMPRENDIDO DENTRO DE OTRA LEY Juicio N° 1084/97.—Sentencia de 15 de diciembre de 1997, aprobada por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Lucelia M. Villanueva Olvera.—Secretario: Licenciado Carlos Miguel Moreno Encinas. En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3° Época, Julio de 1998, página 299.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, DOF 30 de noviembre de 2006.
- Reglamento Interior de la SAGARPA. DOF 12 de abril de 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. DOF 24 de agosto de 2009.
- Reglamento Interior de la SEDESOL, DOF 19 de julio de 2004
- Reglamento Interior la Secretaría de Salud. DOF 19 de enero de 2004
- Resolución 05 del Tribunal de Justicia de Amazonas, julio 25 de 1997. Firmada por el Plenario de la Corte Estadual el 14 de agosto e instalada el 23 de octubre de 1997.
- REVISIÓN FISCAL, RECURSO DE. SU PROCEDENCIA CONFORME A LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO EN MATERIA DEL MEDIO AMBIENTE. Novena Época, Materia Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, página 1209. Tesis No. VI 2°.A. 51 A
- TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA Séptima Época. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 196.
- TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, Sexta Parte, página 195.
- TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Novena Época. SCJN. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X. Noviembre de 1999. Pág. 46. Tesis P. LXXVII/99

Fuentes electrónicas:

- <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
- http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/
- http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/
- <http://www.ine.gob.mx/acerca>.
- <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/07/index.php?section>
- <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>
- http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/pages/LEC_aboutus
- http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/lec/ll lec.nsf/pages/LEC_index
- <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/61f584670edbfba2ca2570d40081f438/6f98cabd73cea1c3ca257777001b0ec6?OpenDocument>
- <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2010nswlec.nsf/WebView4?OpenView&Start=1&Count=1000&ExpandView>
- http://www.minae.go.cr/tramites/requisitos/tribunal%20ambiental_administrativo.html
- <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/Vision.htm>
- <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/Paginas/VisionyObjetivos.aspx>
- <http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/Documents/organigrama.html>

- <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/inicio.aspx>
- http://www.soporteong.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=18
- <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/mis-vis-obj/>
- <http://www.tff.gob.mx/cont/quienes.htm>.
- http://www.tragua.com/audiencias/2000/veredictos_primera_audiencia/veredicto_rio_san_juan.pdf
- <http://www.tragua.com/index.html>
- <http://www.un.org/en/ecosoc/>
- www.cec.org/council.
- www.shambalaf.com/citas.php
<http://www.cna.gob.mx/Espaniol/TmpContenido.aspx?id=627017f9-7e2f-44ba-ba8c-25e28baf085d|ACERCADECONAGUA|1|0|0|0|0>