

# Derecho Ambiental y Ecología.



PROFEPA

PROCURADURÍA FEDERAL DE  
PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Número 88 | Año 19 | Septiembre - Diciembre 2022 | [www.ceja.org.mx](http://www.ceja.org.mx)



**“La Profepa a los 30 años de su fundación  
¿Avance o retroceso?”**

# Derecho Ambiental y Ecología.



***¡ADQUIERE LA COMPILACIÓN!***

***Del primer al decimoséptimo  
año de la revista***

**Informes:**

WTC México,  
Montecito 38, Col.  
Nápoles, oficina 15, piso 35,  
CDMX, C.P. 03810.  
CE: cursos@ceja.org.mx



Tel: (55) 3330-1225 al 27

***Compilaciones 1 a 11 por \$1,250 c/u  
Compilaciones 12 y 13 por \$2,000 c/u***



# EDITORIAL

**E**n esta edición de Derecho Ambiental y Ecología nos hemos dado a la tarea de hacer una retrospectiva, en el marco de los 30 años de creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y para ello hemos invitado a diversas personas que han sido parte de la evolución de esa Institución para que nos compartan su experiencia y vivencias.

Entre quienes que nos honran con su colaboración están dos ex titulares de la Procuraduría; el Dip. Ignacio Loyola Vera y el Dr. Guillermo Haro Bélchez, en cuyas aportaciones se refleja el compromiso con el que asumieron sus cargos y la huella que su paso por la institución dejó en sus personas. En sus palabras no dudan en reconocer los grandes esfuerzos con que se ha ido construyendo aquel garante de la justicia ambiental, celebrando los aciertos y reconociendo a la vez que el camino no ha sido sencillo y en él se han presentado errores y traspies.

Hemos tenido también la dicha de contar con la perspectiva de dos mujeres que ocuparon importantes cargos en la Procuraduría y que con tenacidad asumieron sus encargos y dedicaron largas horas a su fortalecimiento; la maestra Adriana Rivera nos cuenta cómo pudo apreciar de primera mano el crecimiento de la Procuraduría y describe lo duro que es el trabajo de los inspectores quienes, en algunos casos, lamentablemente perdieron la vida en el desempeño de sus labores; por su parte, la maestra Lourdes Hernández nos presenta una interesante relatoría del desarrollo histórico de la Institución y cómo con el paso del tiempo se han sumado a sus facultades figuras que la han fortalecido en el desempeño de sus funciones y para facilitar el acceso a las personas a la justicia ambiental.

Esta también la colaboración del maestro Raziel Villegas cuya reflexión comienza con el surgimiento de nuestro derecho a un medio ambiente “adecuado”, para luego vincular esta necesidad de protección del entorno natural con el surgimiento de una autoridad específicamente creada para ese fin, incluso antes del reconocimiento de que, en realidad, lo que nos debe asistir es el derecho a un medio ambiente “sano”, resaltando el papel que desempeña el Estado en la protección de tal derecho.

Las colaboraciones que nutren este número son coincidentes al señalar que la PROFEPA, y en general la gestión ambiental en México, atraviesan momentos complicados en los que se enfrentan al debilitamiento institucional, la reducción de su capital humano, la incorporación de funcionarios que no en todos los casos cuentan con la experiencia necesaria para el adecuado desempeño de sus cargos y el aumento de actividades contrarias al desarrollo sustentable, sin que ello implique dejar de reconocer el esfuerzo que hacen los funcionarios y servidores públicos que se encuentran actualmente en las filas de la Procuraduría.

Sirva este número para rendir un merecido homenaje a las personas que han colaborado en la PROFEPA y a aquellas que se encuentran actualmente en sus filas cuya entrega ha rendido frutos en la conformación de una autoridad ambiental que aun tiene mucho que dar en la lucha contra las actividades que afectan nuestro medio ambiente. Felicidades. 🍷

# DIRECTORIO

Director General - Salvador Muñúzuri Hernández  
salvadmunuzuri@ceja.org.mx

Editor - Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.  
ceja@ceja.org.mx

Coordinador Editorial - Marcos Raúl Alejandre Rodríguez Arana  
marcosalejandre@ceja.org.mx

Arte y Diseño - Jazmín Rodríguez González  
jazminrodriguez@ceja.org.mx

Consejo Editorial - Gustavo Alanís Ortega, Sergio Ampudia Mello, Daniel Basurto, Gabriel Calvillo Díaz, María del Carmen Carmona Lara, Víctor Rolando Díaz Ortiz, Elena Ruth Guzmán, Lorenzo Thomas Torres, Aquilino Vázquez García.

Colaboradores - Luis Bugarini, Luigi Pontones Brito, María Colín, Sergio Cervantes Chiquito, Marcos Raúl Alejandre Rodríguez Arana.

Suscripciones - Alejandra Flores Subías  
alejandra.flores@ceja.org.mx

Fotografía - Shutterstock.

Teléfonos - (55) 3330 1225 al 27  
Fax - (55) 3330 1228

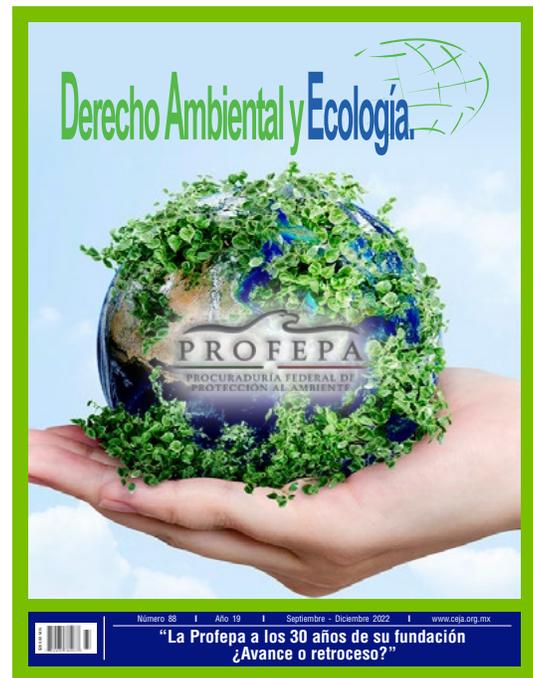


¡Búscanos en Facebook!  
Derecho Ambiental



Derecho Ambiental y Ecología es una revista cuatrimestral editada por el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. (CEJA), [www.ceja.org.mx](http://www.ceja.org.mx), WTC México, Montecito 38, Col. Nápoles, oficina 15, piso 35, Ciudad de México, C.P. 03810. Tel:

(55) 3330-1225 al 27. Editor Responsable: Salvador Muñúzuri Hernández. El contenido de los artículos firmados es responsabilidad del autor. No se devuelven originales no solicitados. Suscripción anual en México \$290.00 en el extranjero 50 dólares EE UU y América Latina o 70 Euros para la Unión Europea. Certificado de Reserva de Derechos de Uso Exclusivo 04-2006-111414472200-102 ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor, Número ISSN 1665- 840X. Certificado de Licitud de Contenido: 10396, Registro Postal Mexicano con Registro Postal Número PP09-1205.



◀ Nuestra portada ▶

01 Editorial

02 Directorio

## ■ Doctrina y Jurisprudencia

05 Tesis Relevante

Por Sergio Cervantes Chiquito

## ■ El Derecho Ambiental al Día

08 Bibliografía Recomendada

09 Nuevas Publicaciones

10 Efemérides Ambientales

## Política y Gestión Ambiental

- 13 La Profepa a los 30 años de su fundación  
¿Avance o retroceso?  
Por Adriana Rivera Cerecedo
- 17 La Profepa: 30 Años. Avances y Retroceso  
Por Guillermo Haro Bélchez
- 23 Retrospectiva a 30 años de creación de la Profepa  
Por María de Lourdes Hernández Meza
- 29 30 años de la Ley al Servicio de la Naturaleza  
Por R. Raziel Villegas Núñez
- 35 ¿Dónde nos encontramos a 30 años de fundación de la PROFEPA?  
Por Ignacio Loyola Vera



## Perspectivas del Derecho Ambiental

- 39 Mover las fronteras del derecho  
Por CEMDA
- 40 El Arrecife Veracruzano y la Ejecución de la Sentencia  
Por Sandra Moguel
- 41 Río Actopan y Río Antigua  
Por Astrid Puentes Riaño
- 42 Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Lecciones desde el amparo Masewal  
Por Daniel Cerqueira



## Ambiente y Ecología

- 45 Atizapán de Zaragoza aprueba su primer programa de Ordenamiento Ecológico
- 47 Concluyen exitosamente Diplomados en Derecho y Gestión Ambiental y en Impacto Ambiental del CEJA







# TESIS RELEVANTE

*VISITA DE INSPECCIÓN EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL. EL HECHO DE QUE EN LA ORDEN RELATIVA NO SE PRECISE EL NOMBRE O DENOMINACIÓN DEL VISITADO, NO VIOLA EL DERECHO A LA LEGALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.*

**Hechos:** El procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos promovió juicio de amparo directo contra la sentencia emitida en un juicio contencioso administrativo en la que el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local declaró la nulidad del oficio mediante el cual se inició un procedimiento administrativo, al considerar que la orden emitida para inspeccionar un inmueble donde se realizaban actividades relacionadas con el manejo integral y disposición final de residuos sólidos no precisaba a quién estaba destinada.

**Criterio jurídico:** Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el hecho de que la orden de visita de inspección en materia de cumplimiento de las disposiciones ambientales no precise el nombre o denominación del visitado, no viola el derecho a la legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución General.

**Justificación:** Lo anterior, porque la autoridad ambiental no cuenta con un registro oficial de autorizaciones para el servicio de manejo integral de residuos que implique conocer ese dato de identificación, al no ser propio de sus facultades. Ahora, si bien es cierto que para cumplir los requisitos establecidos en el artículo constitucional referido la orden de visita debe contener el nombre de a quien va dirigida, también lo es que cuando la autoridad no cuente con ese dato puede dirigirse al propietario, responsable, encargado u ocupante del bien inmueble identificándolo, además, el lugar o zona a inspeccionar, pues su finalidad no es verificar la situación del propietario u ocupante, sino el cumplimiento de la normativa ambiental. De estimar lo contrario se limitarían las facultades de la autoridad al respecto, lo que pudiera derivar en una afectación de manera directa en



Por Sergio  
Cervantes  
Chiquito

*Profesor de la  
materia Derecho  
Ambiental en  
la Universidad  
Autónoma de  
Tamaulipas.*



contra del medio ambiente y, por ende, en perjuicio de los derechos fundamentales de la población.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

### Comentario:

Una de las funciones más importantes que tienen las diversas áreas de la administración pública federal, estatal y de las entidades municipales es verificar el cumplimiento de la normativa, dependiendo la materia y competencias que les corresponden.

Esta actividad deriva de un mandamiento de autoridad competente que debe cumplir con diversos requisitos establecidos por la constitución y las diversas leyes que de ella emanan.

A mi parecer, son dos los aspectos centrales que debemos destacar de la ejecutoria de la cual deriva la presente tesis, a saber: a) la obligación relativa a que el mandamiento escrito en el cual se determina llevar a cabo una inspección deba contener el nombre de la persona a la que va dirigida y b) la facultad de las autoridades para promover un juicio de amparo aun cuando no se encuentre en el supuesto de verse afectado su patrimonio en un plano de igualdad ante los particulares.

El dirigir el mandamiento escrito a la persona con la cual habrá de entenderse la inspección para verificar el cumplimiento de la ley, es un aspecto que ya ha sido tratado desde hace varios años por el máximo tribunal del país en la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 103/2002, en la que determinó la no obligatoriedad de este elemento contenido en el artículo 16 Constitucional, debido a que la autoridad puede no tener entre sus registros la información de todos los lugares a inspeccionar.

En diverso criterio con carácter aislado, I.7o.A.673 A, el Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, determina que en materia ambiental "...no existe obligación de

**Datos de localización**  
Registro digital: 2025257  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Undécima Época  
Materias(s): Administrativa  
Tesis: XVIII.2o.P.A.26 A (11a.)  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.  
Tipo: Aislada

las autoridades competentes, al emitir las órdenes de inspección, de dirigirlas al visitado o a su representante legal, por lo que pueden entenderse con cualquier persona que se encuentre en el establecimiento o lugar revisado."

La ejecutoria en estudio destaca que el objetivo de una orden de inspección no es verificar la situación del propietario u ocupante, sino del cumplimiento de la norma ambiental ante una posible afectación al equilibrio ecológico en un lugar determinado.

Por otra parte en el segundo tema destacado de la ejecutoria en estudio, la ley de amparo es categórica al establecer que una autoridad podrá interponer una demanda de amparo cuando exista una afectación al patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que los particulares se encuentren en un plano de igualdad (artículo 7 de la Ley de Amparo); sin embargo, la ejecutoria en análisis nos presenta un criterio novedoso al determinar la procedencia de un juicio de amparo fuera de este supuesto, al determinar que tratándose de la materia ambiental, el análisis de procedencia deberá evaluarse con base, no solo en calidad con la que acude la autoridad, sino también sus facultades con relación a sus fines, pero sobre todo teniendo en consideración la afectación que se causa al derecho humano a un ambiente sano al negar la admisión de este medio de defensa.

Este precedente, permite advertir una mayor flexibilidad de las instituciones procesales ante la problemática ambiental que enfrenta nuestro país. 🌱



**¡QUÉ  
PADRE  
DIBUJAR Y  
SER LA MEJOR  
ARTISTA!**

**NO ESTÁ  
CHIDO** 

**FUMAR  
SIENDO MENOR  
DE EDAD.**

  
Consejo de la Comunicación  
Voz de las Empresas

# BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

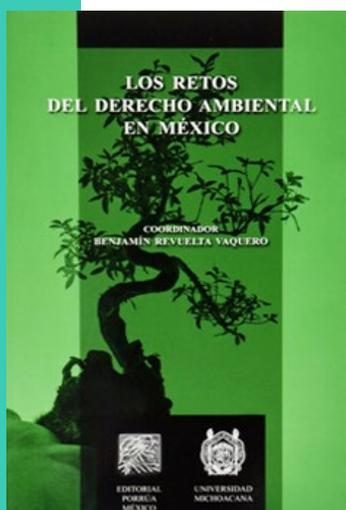
## JUSTICIA ECOLÓGICA EN LA ERA DEL ANTROPOCENO ►

En esta obra se aborda el nuevo paradigma de la justicia ecológica como un modelo multisistémico que aborda cuestiones no solo jurídicas, sino que considera elementos físicos, económicos, políticos e incluso éticos. En el libro los autores identifican que la actual acumulación de riqueza en los diferentes sistemas económicos está siendo generada a costa de la expropiación ecológica. Proponen que la creciente intervención humana en los sistemas naturales nos ha conducido en una nueva era geológica: el Antropoceno, pues la incidencia humana ha sido factor determinante en eventos globales como el calentamiento global y el correlativo cambio climático, pero se vislumbra que entre las posibles formas de atender esta problemática está el facilitar el acceso a la administración de justicia de las nuevas demandas socioecológicas y eliminar obstáculos procesales que no responden a la problemática ambiental.



## ◀ LOS RETOS DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO

En este libro que el autor expone en grandes trazos los problemas que representan el calentamiento global, la deforestación, la acelerada pérdida de biodiversidad y la escasez de agua, entre otros y cómo se han posicionado como asuntos importantes en la vida cotidiana y expone cómo diversos países han emprendido acciones en diferentes ámbitos para tratar de proteger y preservar los recursos naturales, confeccionando las bases del derecho ambiental, en el que México ha presentado esfuerzos importantes y se ha sumado a diversos compromisos internacionales. La obra reúne investigaciones que abordan cuestiones tan relevantes como: la configuración del derecho ambiental como disciplina autónoma, el acceso a la justicia ambiental y los retos de esta rama del derecho en perspectiva. Si bien, la obra cuenta con poco más de una década, no deja de ser un importante referente para el estudio de la problemática actual.



## DESPOJO, CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y ALTERNATIVAS EN MÉXICO ►

En este libro los coordinadores reúnen un conjunto de rigurosas investigaciones a cargo de académicos de alto nivel, que analizan desde diferentes ángulos las problemáticas ambientales en México, abonando a la discusión teórica y documentando las atrocidades de los megaproyectos en desarrollo. En la obra se reconoce que los conflictos socioambientales no sólo se han multiplicado en México, sino en el resto de Latinoamérica y en otras partes del mundo, llegando a producir escenarios en los que se enfrentan visiones opuestas del mundo, representadas por las resistencias locales y regionales por una parte y por la otra aquella de los interesados en el desarrollo de proyectos sumamente ambiciosos en escala y magnitud.



# NUEVAS PUBLICACIONES



## ◀ PRÁCTICA DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO (2022)

Esta obra del maestro Razel Villegas muestra un análisis novedoso de los retos a los que actualmente se enfrenta la práctica del Derecho Ambiental, mostrando casos prácticos y que muestran elementos representativos que pueden ser observados en muchos otros procedimientos. En su análisis, el autor estudia la forma de aplicación e interpretación de las disposiciones, instituciones, principios, figuras y criterios jurisprudenciales, en la formación constante de esta importante rama del derecho que aboga por nuestro Derecho Humano a un medioambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar, observando las herramientas con que contamos para exigir su defensa y hacerlo valer, al tiempo que explica cómo es que tal derecho ha evolucionado históricamente y las dificultades que su protección ha implicado. Esta obra sin duda será un excelente referente para quienes desean iniciar en el estudio del Derecho ambiental, así como para aquellos que deseen conocer la aplicación de criterios desde la perspectiva de un especialista.

## LA REGULACIÓN DE LA FRACTURACIÓN HIDRÁULICA EN MÉXICO ▶ SUS IMPACTOS SOCIALES Y AMBIENTALES (2022).

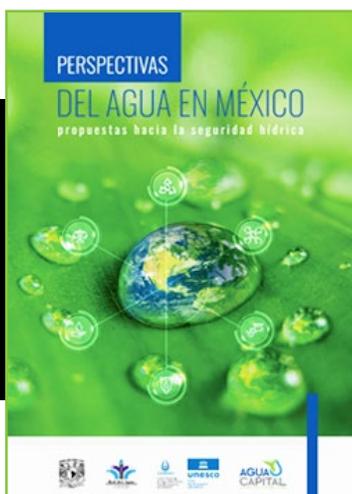
En este libro de la doctora Mariana Tejado se analiza la problemática de la fracturación hidráulica en México, analizando la situación a partir de los principales aspectos jurídicos, económicos y sociales. En la obra se hace un breve repaso histórico de la forma en que se ha desarrollado esta actividad en nuestro país y el panorama mundial del tema con un enfoque de desarrollo energético.

Como núcleo de este trabajo, la autora profundiza, junto con los aspectos jurídicos, acerca de los impactos ambientales y sociales que se generan en las zonas en donde se lleva a cabo esta actividad. La obra se divide en cuatro capítulos en los que se reflexiona sobre la importancia de la aplicación de los principios ambientales ante un escenario de degradación ambiental global, la necesidad de transitar hacia una nueva visión de protección al ambiente en México, a partir de la protección de los recursos naturales y los derechos humanos.



## ◀ PERSPECTIVAS DEL AGUA EN MÉXICO, PROPUESTAS HACIA LA SEGURIDAD HÍDRICA (2022).

En este libro los autores identifican los retos y posibles soluciones a las que podemos acceder ante la situación del agua que enfrentamos en México y para ello desarrollan un diagnóstico pormenorizado, para el cual se allegaron de diversas fuentes de información actualizadas, abordando múltiples dimensiones en el contexto nacional, considerando la ocurrencia, disponibilidad y usos del agua, así como sus desafíos y tendencias, para posteriormente ofrecer una serie de propuestas y orientaciones estratégicas con las que buscan nutrir la discusión pública de la agenda de la gestión hídrica, proveyendo con ello no solo a una adecuada toma de decisiones, sino a la difusión de información y sensibilización de la ciudadanía, llevando a su vez a una mejor comprensión del problema.



# EFEMÉRIDES AMBIENTALES

**Sábado 17 de septiembre**  
**(tercer sábado del mes).**  
**Día Mundial de Limpieza de Playas.**

En esta fecha millones de voluntarios de diferentes países se reúnen en playas alrededor del globo para recolectar la basura dejada por otras personas o arrastrada por las corrientes, buscando no solo dejar limpias las zonas por donde pasan los contingentes, sino también con el objeto de generar conciencia sobre la importancia de la adecuada disposición de los residuos en sus diferentes formas. Cabe señalar que este día mundial también tiene un enfoque en torno a la limpieza en general y no solo de las playas. La conmemoración surge en Estonia en 2008, cuando 50,000 personas se dieron cita para limpiar cada rincón de aquel país.



**Lunes 3 de octubre**  
**(1er lunes del mes).**  
**Día Mundial del Hábitat.**

La ONU designó esta fecha para reflexionar acerca del estado de nuestros hábitats y sobre nuestro derecho fundamental a una vivienda adecuada e igualmente tiene la intención de recordar que en nuestras manos está el poder y la responsabilidad de moldear el futuro de los hábitats. Este año el lema de esta fecha es “Cerrando la brecha. No dejar a nadie, ni ningún lugar, atrás”, para hacer hincapié en la creciente problemática de desigualdad y los desafíos en las ciudades y asentamientos humanos.

**Jueves 29 de septiembre**  
**Día Marítimo Mundial**

Este día tiene lugar el último jueves del mes de septiembre y fue instaurada para hacer patente la labor de los involucrados en el comercio marino, pues históricamente representa una de las principales fuentes de intercambio de materias primas en todo el mundo y se establece como el precursor del comercio internacional como lo conocemos actualmente, que sin lugar a dudas sigue siendo una parte esencial de la economía de países como el nuestro, que cuenta con una extensa superficie de territorio costero.





## Domingo 16 de octubre. Día Mundial de la Alimentación

Este día coincide con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) en 1945. Con la conmemoración de esta fecha se pretende difundir entre los habitantes de las naciones conocimientos sobre el problema alimentario mundial y a partir de ello fortalecer la solidaridad en la lucha contra el hambre, la desnutrición y la pobreza, buscando además combatir las dietas poco saludables y estilos de vida sedentarios que tantos problemas de salud provocan. Entre los esfuerzos que se desprenden de esta conmemoración tenemos la iniciativa global "Hambre Cero", con la que se busca acabar con el hambre y garantizar que todos tengamos una alimentación suficiente y adecuada, sin perder el enfoque de sustentabilidad.

## Lunes 31 de octubre Día Mundial de las Ciudades

Este día fue establecido para promover el interés en la urbanización y fomentar la cooperación entre los países para aprovechar las oportunidades y afrontar los desafíos que plantea el urbanismo, así como para contribuir al desarrollo urbano sostenible en todo el mundo. Este año la celebración tiene lugar en la ciudad China de Shanghái, bajo el lema "Actuar localmente para ser globales".



## Martes 1º de noviembre. Día Internacional de la Ecología.

La institución de esta fecha tiene el propósito no solo de reconocer a la Ecología como disciplina científica, sino también de valorar el trabajo de los profesionales ecólogos y generar conciencia acerca de la importancia de mantener una relación armónica con el ambiente, asegurando su cuidado y conservación. En este sentido, los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas ponen de manifiesto la importancia de la ecología en la toma de decisiones en todo el mundo y lo fundamental que resulta el equilibrar el crecimiento humano y los procesos de crecimiento económico, labor en la que debemos intervenir todos en la sociedad civil, con el apoyo de organismos internacionales y los sectores público y privado.

## Viernes 6 de noviembre. Día Internacional para la Prevención de la Explotación del Medio Ambiente en la Guerra y los Conflictos Armados.

Asamblea General de la ONU declaró el 6 de noviembre de 2001 como Día Internacional para la prevención de la explotación del medio ambiente en la guerra y los conflictos armados, pues aproximadamente un 40% de los conflictos registrados en los últimos 60 años han tenido relación con la explotación de los recursos naturales, tanto por su valor, como es el caso de la madera, el petróleo o minerales, entre otros, como por su escasez, como pueden ser la tierra fértil o el agua. Parte de las labores de la ONU se concentra en buscar que la preservación del medio ambiente forme parte de las estrategias para la prevención de conflictos y para el mantenimiento de la paz y su consolidación.



## Domingo 27 de noviembre. Día Nacional de la Conservación.

Este día se celebra desde el año 2001, en conmemoración de que ese día, en 1917, se decretó al Desierto de los Leones como el primer parque nacional. Esta celebración tiene por objetivo que la población se involucre en actividades de conservación de los ecosistemas aportando conocimiento y construyendo ideas para ayudar a su protección, divulgando además información sobre su valor y el de su biodiversidad.



## Sábado 3 de diciembre Día Internacional contra el Uso de Plaguicidas

Este día es el aniversario de la tragedia ocurrida en 1984 en Bhopal, India, cuando una explosión en una planta industrial de producción de plaguicidas provocó una importante fuga de sustancias químicas, causando la muerte de aproximadamente 16,000 personas e intoxicando a otras 500,000, motivo por el cual en esta fecha se reflexiona en torno al uso de agroquímicos como generador de desequilibrios ambientales y en los ecosistemas, por la contaminación que éstos generan en el suelos, el aire y el agua.



## Viernes 25 de noviembre (último viernes del mes). Día Internacional Contra el Consumismo o "Green Friday".

Este día surge como alternativa al consumismo que impulsan las ofertas del Black Friday, que se instituyó en Estados Unidos de América como un día para promover compras decembrinas anticipadas un día después de "acción de gracias", que se caracteriza por ofrecer importantes descuentos en tiendas; en este sentido, con el Green Friday se busca dar a conocer a la población los riesgos del consumo desmedido, promoviendo, en cambio, patrones sustentables de consumo y para ello se invita a la gente a hacer sus compras de forma responsable. En una versión más radical de este movimiento se encuentra el "Día Mundial contra el Consumismo" o "Día Mundial Sin Compras", conocido en inglés como "Buy Nothing Day", cuya finalidad es evitar cualquier acto de consumo durante ese día.



## Jueves 8 de diciembre. Día Internacional de la Nochebuena.

La nochebuena es objeto de celebración este día pues el 8 de diciembre de 2017 fue nombrada como Patrimonio Cultural de Guerrero, uno de los principales productores nacionales. Considerada como la flor navideña por excelencia, esta flor originaria de México es cultivada desde tiempos prehispánicos y se tiene registro de que es la flor en maceta más vendida en varios países; se puede encontrar en estado silvestre en entidades de la costa del Pacífico, desde el sur de Sinaloa hasta Guatemala, así como desde el centro de Guerrero hasta el sur de Morelos.

# LA PROFEPA A LOS 30 AÑOS DE SU FUNDACIÓN ¿AVANCE O RETROCESO?



Por Adriana Rivera  
Cerecedo

*Fundadora de Gestión  
Legal & Ambiental S.C.  
Subprocuradora de  
Recursos Naturales de la  
PROFEPA. 2010 a 2012.  
Subprocuradora de  
Auditoría Ambiental de la  
PROFEPA. 2009 a 2010.  
Coordinadora de  
Asesores del C.  
Procurador Federal de  
Protección al Ambiente.  
2008 a 2010.  
Delegada Federal de la  
Zona Metropolitana del  
Valle de México. 2005 –  
2008.*

*Muchas anécdotas de la entrañable PROFEPA y para quienes tuvimos la oportunidad de engrosar las filas de tan noble institución, no me dejarán mentir al decir que no somos los mismos cuando la dejamos.*

La PROFEPA se queda tatuada en la piel, en la mente y en la forma de vida; no volvemos a ser iguales, pues se desarrolla un "sexto sentido ambiental", advirtiendo en todo momento lo que está sustentablemente realizado y lo que no: lo digo a título propio, pero he platicado con cientos de personas que estuvieron y están en el servicio y es un tema coincidente.

Por ejemplo, como turista es frustrante llegar a las playas mexicanas y ver el comercio ilegal de los simpáticos "caballitos de mar" (*hippocampus spp.*), o llegar a un restaurante y observar que en la carta venden carne de venado, o de cocodrilo o de víbora... no se puede dejar de pensar si esa carne proviene de un aprovechamiento o de la ilicitud. Andando en las carreteras, veo pasar los camiones rabones cargando troncos de grandes árboles, que inmediatamente observo para ver si los diámetros corresponden a un aprovechamiento autorizado o si los diámetros son completamente desiguales e irregulares, lo que me hace suponer que se trata de madera clandestina.

En octubre del 2003 ingresé formalmente a la PROFEPA, aclaro que formalmente porque desde el año 2001, trabajando para la entonces delegación Álvaro Obregón en el también entonces Gobierno del Distrito

Federal (GDF), obtuve el grado de "inspectora forestal de la PROFEPA", a través de un Convenio de Colaboración que la Procuraduría, a cargo del Procurador José Ignacio Campillo García, firmó con el GDF, sumando las capacidades humanas y materiales para el cuidado del suelo de conservación de la ciudad capital.

Fue una época muy intensa y de gran aprendizaje; operativo un día y al otro también, con el propósito de tratar de contener el crecimiento de la mancha urbana que amenazaba y sigue amenazando el suelo forestal que circunda a la Ciudad de México y que dicho sea de paso, gracias es este cinturón verde, la ciudad obtiene beneficios ambientales que nos permite subsistir a quienes en ella vivimos, por la importante cantidad de recarga de carbono y a los mantos acuíferos.

Enormes brigadas de entre 20 y 30 inspectores federales lográbamos inhibir el desdoblamiento de los asentamientos irregulares, con el apoyo de la Fiscalía Especializada de la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de las delegaciones (hoy alcaldías) de Tlalpan, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Xochimilco, Cuajimalpa y Tláhuac.

Para poder ser "inspectores forestales de la PROFEPA" debíamos tomar un curso de capacitación de dos semanas y hacer un examen de todos los temas expuestos por personal de la Procuraduría. El principal objetivo era que los servidores públicos de la Ciudad de México conociéramos el marco jurídico federal en materia ambiental, para sumarnos a las labores de la PROFEPA. Un convenio de las mismas características se tenía entre la Procuraduría y el Gobierno del Estado de México.

Me parecía que una aspiración común de los inspectores forestales "locales" era algún día pertenecer a la PROFEPA, pues su personal demostraba tanto conocimiento de las materias como del manejo social y reactivo ante circunstancias hostiles que se presentaban en campo que era una especie de admiración a su servicio. Siempre imponía un uniforme impecable con siglas bordadas "PROFEPA, INSPECTOR FEDERAL", las mismas comunidades gritaban ¡Ya llegaron los federales! Y se les respetaba.

Lo único que no ayudaba a los compañeros inspectores federales eran sin duda sus autos, ya que la mayoría llegaban en Volkswagen y por mucha buena suerte en un Dodge Neon,

que por ser muy bajos (deportivos) no eran los adecuados para los operativos (a la fecha ignoro cómo y quien tomaba las decisiones de adquirir este tipo de vehículos), pero esta deficiencia logística la suplíamos trabajando en equipo con las camionetas Ram que las entonces delegaciones teníamos.

Al ingresar a la PROFEPA, como subdelegada de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), me pude percatar que la PROFEPA tenía y tiene muchos problemas de organización, logística y administración. Tan solo la ZMVM contaba con un rezago en el desahogo de procedimientos administrativos de más de 5 mil expedientes que únicamente contenían la orden y el acta de inspección, incluso de procedimientos de pesca, anteriores al año 2000, cuando la SEMARNAP se transformó en SEMARNAT.

El rezago no tenía salida, día a día se acumulaban al menos 15 actas nuevas ya que cada brigada de inspectores (2), realizaban una o dos visitas al día y el área legal no superaba los 7 abogados proyectistas. Esta falta de equilibrio no era propia de la ZMVM, sino de todo el país... y qué decir del área de notificadores, que únicamente eran dos o tres trabajadores de base con un horario de 08:00 a 15:00 horas, lo cual genera un verdadero cuello de botella en la sustanciación de procedimientos, es decir, por la falta de una organización equilibrada de la PROFEPA, (situación que prevalece), México carece de una verdadera procuración de justicia ambiental... mucho músculo afuera (inspectores en campo) y poca fuerza interior, lo cual genera impunidad.

Las áreas administrativas eran las que contaban con mayor personal (administración, recursos humanos, informática, servicios generales, etc.), y debo decirlo, contaban con mayores privilegios, pues ocupaban el mejor parque vehicular, se repartían los uniformes y el pago de horas extras, limitando a las áreas operativas en el pago de viáticos y pasajes, lo cual generaba encono entre los trabajadores de un área y de otra.

Cada unidad administrativa de la Procuraduría contaba con la figura de "Delegado", de los cuales, en su mayoría eran serios y profesionales y otros no lo eran tanto, pero lo cierto es que siempre fue importante contar con una dirección y una política pública para guiar el actuar de la Procuraduría.

Tuve la fortuna de ver cómo la PROFEPA comenzó a crecer en diversos aspectos. El Procurador José Luis Luege Tamargo tuvo gran influencia en la Cámara de Diputados, logrando incrementos importantes en el presupuesto anual; el Procurador Ignacio Loyola Vera modernizó el parque vehicular dotando de camionetas nuevas a las áreas operativas, además de actualizar los equipos de cómputo fijo e incluso móvil (laptops) para las inspecciones y también logro remodelar más de 15 oficinas delegacionales; el Procurador Patricio Patrón Laviada apostó mucho a la capacitación del personal jurídico y de inspección y promovió un importante acercamiento con la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa, lo cual incrementó el nivel de impacto en temas como tráfico de vida silvestre, la vaquita marina, los manglares, la tala ilegal y recuperación de la zona federal marítimo terrestre; el Procurador Hernando Guerrero Cazares apostó a la inteligencia cibernética, aprovechando las estrechas relaciones con SEDENA y con la entonces Procuraduría General de la República, logrando resultados de impacto con estrategias operativas nacionales y colaboró con la CONABIO en el primer inventario de manglares de México.

Los inspectores cada vez mejor equipados, uniformados, con algunos utensilios para el control de fauna silvestre, radios, camionetas 4 x 4, celulares, chalecos antibalas, mucha





presencia y mucho orgullo de representar a PROFEPA, aunque lamentablemente por los años 2010 y 2011, los objetivos de la PROFEPA comenzaron a compartir territorio con el crimen organizado, ya que los grupos de talamontes y de captores de la vida silvestre, e incluso algunas comunidades, comenzaron a estrechar sus relaciones con las organizaciones traficantes de droga.

En diciembre del 2012 dejé la PROFEPA y desde mi nuevo encargo público observé la fugaz administración del Procurador Francisco Moreno Merino, que tanto luchó por llegar a ser titular y que en poco menos de un año ya había salido.

Percibí que una de las mejores épocas de la PROFEPA fue del año 2013 al 2017, en la cual el Procurador Guillermo Haro Bélchez pudo gestionar un presupuesto histórico y se reflejó en acciones de alto impacto ambiental y mediático, con un excelente manejo en la comunicación social, lo cual ayuda en mucho a elevar el nivel de percepción positiva de una PROFEPA fuerte y efectiva.

A PROFEPA le hacía falta la visión de una mujer y con orgullo de género lo digo, la Procuradora Blanca Alicia Mendoza Vera es desde el año 2018 la titular. Me consta, porque conozco su currícula profesional y he tenido numerosas charlas con ella, que es una persona preparada y con valor la que está dirigiendo a la Procuraduría en uno de sus momentos más críticos desde su creación.

Debo hacer en este momento una mención muy importante, para referirme a una de las principales fortalezas de la PROFEPA desde su inicio hace 30 años al día de hoy, que es su gente. Las condiciones de los trabajadores de PROFEPA no son las mejores, pues se cuenta con el nivel salarial más bajo del sector ambiental y ello obliga a excelentes servidores públicos a irse a buscar otras oportunidades, sin embargo,

es muy recurrente que en todas las oficinas de PROFEPA aun existan trabajadores que, orgullosos, han permanecido en la institución desde antes de ser creada y ser parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que fue creada en el año de 1982 para sentar las bases de la política ambiental del país.

Muchas experiencias contadas por el personal más añejo de la PROFEPA, desde que ocupaban una oficina en la famosa sede de Río Elba, hasta las épocas de gloria donde los operativos les representaba cobrar viáticos que les duplicaban sus quincenas. La mayoría de los inspectores, administrativos e incluso abogados, levantaban la mano para participar en los "operativos navideños", para poder llevar una buena cena de navidad a sus casas, aún cuando estos operativos se pudieran tornar peligrosos, a grado tal de poner en riesgo su vida.

Es frecuente que el personal de campo de PROFEPA socialmente no sea valorado e incluso su imagen no es positiva, lo cual es un tema de suma importancia y se debería trabajar para dignificar esta función, ya que la vida del servidor público de la Procuraduría no es fácil pues consuetudinariamente sufre de agresiones por parte de los infractores, de las comunidades, ejidos y hasta de las empresas. Muchos inspectores han perdido la vida en el ejercicio de sus funciones, otros más han sido retenidos o golpeados, y no por ello se separan del servicio; son hombres y mujeres muy fuertes que deberían ser reconocidos de una manera especial por el Estado Mexicano.

El cuidado al ambiente ha dejado de ser un tema de moda electoral, para ser un tema de agenda mundial y en México la función de la PROFEPA debería ser prioritaria... no lo es. Haciendo una reflexión sobre este tema, creo que nunca ha sido una agenda ni de seguridad nacional ni de primera importancia para el país, sin embargo desde la década de los 90 se había mantenido cierta tendencia de crecimiento

normativo, conocimiento e inclusión del tema en las políticas públicas transversales nacionales e internacionales.

El cambio climático comienza a hacer estragos en el planeta entero de manera alarmante, por lo que la mayoría de los países han incluido agendas verdes y han reforzado su legislación, así como a sus autoridades garantes de su cumplimiento, pero a tres décadas de su fundación la PROFEPA, por el contrario, en los últimos cuatro años ha visto disminuido el número de plazas y presupuesto de forma dramática.

La falta de equilibrio entre las áreas a que me referí hoy es mucho más grave, ya que las anteriormente delegaciones federales, hoy oficinas de representación, cuentan con un limitado número de inspectores para todas las materias y lo más lamentable es que en la mayoría de estas oficinas solo hay uno o dos abogados para sustanciar los procedimientos, situación que los infractores saben y por ello la comisión de ilícitos ambientales parece estar fuera de control.

En el año 2013, Petróleos Mexicanos (PEMEX), apoyado por el Partido Verde Ecologista de México unieron sus fuerzas en el H. Congreso de la Unión para imponer la creación de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) como parte de la llamada "Reforma Eenergética", sin calcular el impacto presupuestal de tal iniciativa, pero con el firme propósito de que existiera un ente de gobierno federal que se encargara únicamente del sector hidrocarburos.

El discurso de entonces y el de al menos una década atrás, es que los hidrocarburos, al ser propiedad de la nación, debían ser materia exclusiva de la federación y no de los estados y municipios; recuerdo perfectamente que el área

jurídica de PEMEX se negaba a obtener licencias de operación o funcionamiento municipales para sus instalaciones, argumentando que los municipios no tenían ingerencia en una instalación federal (sic).

Entonces la PROFEPA sufrió una disminución muy importante, con la creación de la ASEA que hoy regula al sector hidrocarburos, ya que por 23 años la Procuraduría se encargó de fijar las bases y el seguimiento al cumplimiento normativo de tan importante sector industrial, de manera eficaz y eficiente, por lo que no era necesario crear una Agencia que hoy por hoy es una autoridad que ha sobrerregulado, ha creado un sinnúmero de disposiciones administrativas que poco abonan al cumplimiento de la ley, complicando al sector y restando liderazgo a la autoridad misma.

Siempre apoyé a quienes propusieron que en lugar de crear una ASEA, se sumara a la PROFEPA una quinta Subprocuraduría para la Inspección del Sector Hidrocarburos, lo cual la hubiera fortalecido e incluso hubiese existido hasta hoy, un presupuesto que le permitiera de manera positiva, realizar sus funciones con resultados de alto impacto, en lo que sería la autoridad federal ambiental por excelencia en el país...pero el hubiera no existe y en ese momento la PROFEPA necesitaba apoyo de más actores políticos, que la conocieran, la reconocieran y la valoraran.

Finalmente debo mencionar que la PROFEPA en su tercera década, es aún una autoridad joven, dinámica y noble, que ha cambiado, se ha transformado, se ha tropezado pero también se ha levantado y los que la queremos esperamos más de ella y siempre desde donde estemos la seguiremos apoyando. ☺





# LA PROFEPA: 30 AÑOS. AVANCES Y RETROCESO<sup>1</sup>

## 1°. Entorno

Hace poco más de 30 años, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) inició sus funciones en medio de la urgencia por darle prioridad a la defensa de nuestro capital natural; en aquel entonces, México negociaba un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá, que incluía aspectos ambientales de interés común. La creciente contaminación agravada en la hoy Ciudad de México, por las históricas concentraciones de ozono y el consecuente deterioro de los ecosistemas se manifestaban ya en todo el país con cifras alarmantes, lo que acreditaba la urgencia de la intervención de una nueva autoridad ambiental.

El modelo de desarrollo impactaba negativamente el entorno natural. La amenaza de extinción pendía sobre muchas especies de fauna, la deforestación crecía exponencialmente y por si fuera poco

habíamos tenido años antes el derrame del pozo Ixtoc y las explosiones de San Juanico en el Estado de México y del Sector Reforma en Guadalajara, que conmocionaron a la opinión pública por sus graves consecuencias humanas y ambientales.

En el entorno internacional, los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas, a partir de los años setenta, lograron posicionar los temas ambientales en las agendas nacionales.

En 1988 se publicó la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), norma marco fundamental cuya finalidad es anticipar y prevenir los impactos ambientales adversos de las actividades productivas.

En 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que asociaba las políticas sociales a los principios del desarrollo sostenible asentados en el Informe Brundtland de 1987, ratificados



Por Guillermo  
Haro Bélchez

*Doctor en Derecho por la  
Universidad de Alcalá de  
Henares (Madrid, España)  
Extitular de la PROFEPA  
(2013-2018)  
guillermo.haro@yahoo.com.mx*

posteriormente en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Cumbre de la Tierra) que detonó el surgimiento de nuevas leyes, instituciones, políticas e instrumentos, planes y recomendaciones con visión de futuro.

Meses antes, también en 1992, se firmó en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

El 4 de junio de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la SEDESOL, en el que se incluía la creación de la PROFEPA. Días después el 17 de julio se publicó un Acuerdo mediante el cual se regulaba la organización y funcionamiento interno de la PROFEPA, que dispuso entonces de no más de una centena de empleados provenientes de la propia SEDESOL y de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y personal contratado en su inicio con recursos provenientes del Banco Mundial.

## 2º. Avances destacados en 30 años y retrocesos vigentes

La PROFEPA ha enfrentado duras pruebas y crecientes limitaciones presupuestales. Ha tenido importantes avances y también claros retrocesos.

Tras su nacimiento (1992), se iniciaron las auditorías ambientales, una presencia importante de inspecciones en industrias, operativos para proteger a las tortugas marinas en las costas del Pacífico, al borrego cimarrón en Baja California, a la mariposa monarca en Michoacán y el Estado de México y a los manatíes en Quintana Roo. Especial atención mereció la protección de



dos áreas naturales protegidas: las Reservas de la Biosfera el Pinacate y Gran Desierto de Altar en Sonora y el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado en Baja California y Sonora.

En 1993 se destaca la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental con los Estados Unidos y Canadá, la creación de las delegaciones estatales y los Convenios de Coordinación con los gobiernos estatales. Un año después el impulso al Programa Nacional de Auditoría Ambiental. A partir del 2000, la PROFEPA intensificó su presencia en la protección de los recursos naturales. Ya en 2005 y años posteriores la adquisición del equipamiento especializado, la creación de la figura de vigilante ambiental y una notable reducción en la tala ilegal en bosques.

En los años siguientes (2008 - 2011) se generaron mayores capacidades administrativas y se hizo especial énfasis en la protección de los recursos naturales y se continuaron los esfuerzos para frenar la deforestación.

Entre 2011 y 2012 se puso en marcha el Programa de Liderazgo Ambiental para la Competitividad y el incremento de los comités de vigilancia ambiental participativa, así como la cruzada nacional por la denuncia ambiental.

En los últimos años del anterior gobierno se puso en marcha la Gendarmería Ambiental, se participó por primera vez en inspecciones a la verificación vehicular y se hizo uso de las recomendaciones como instrumento de vinculación y cumplimiento de problemas ambientales, cuya solución involucraba a los tres órdenes de gobierno, privilegiando la reparación del daño ambiental.

Hoy se vive un debilitamiento del sector ambiental, disminuido en presupuesto, capacidades y experiencia de su personal, con una operación y cobertura mínima en el despliegue de sus facultades y atribuciones.

El retroceso presupuestal no es nuevo ni de ahora, tan sólo en el periodo 2015-2019, la reducción acumulada del presupuesto asignado a la SEMARNAT fue de un 61%, destacándose las reducciones a la Comisión Nacional Forestal de un 70% y la CONAGUA de un 60%, seguidas de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que ha visto caer su presupuesto en un 45% desde el 2016; la PROFEPA en por lo menos un 36% en los últimos años<sup>2</sup>.

La situación para los organismos del sector ambiental es claramente desalentadora; la pérdida de presupuesto y capital humano es de lo más grave que ha sufrido el sector en su conjunto desde su inicio. Desde el 2011 que se cuenta con registros, nunca se había presentado un monto tan bajo en inversión para la protección ambiental (cayó más de un 71%) de 2011, que era de 7,360 mdp, y paso a 666 mdp en 2020, de acuerdo con datos de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A esta situación se suma el contenido del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 23 de abril de 2020, por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que dispone no ejercer el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales o suministros, lo que tornará inviable la operación de las dependencias del sector ambiental. Ante ello una opción acertada, no sólo presupuestal (que significaría un ahorro de aproximadamente 148 mdp por año), sino también de



coherencia, congruencia y oportunidad lo sería la desaparición de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) creada por ley en 2014, dada la apertura que entonces se pretendía a empresas diversas (tanto nacionales como extranjeras) a Pemex para exploración y explotación de hidrocarburos y la supuesta necesidad de una agencia única para la emisión de autorizaciones, inspección, vigilancia y aplicación de sanciones; lo que ni antes, ni mucho menos ahora, se requiere. Lo ideal es que la PROFEPA reasuma dichas funciones y recupere su papel único en la procuración de justicia ambiental, en las materias reservadas a la Federación, incluida también la del agua.

Por otra parte, si bien es cierto que en el pasado reciente hubo en algunos casos excesos y privilegios inaceptables, nunca fue la generalidad. En los últimos años (particularmente a partir del 2017 con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas) se han fortalecido las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, los cuales en su inmensa mayoría son ciudadanos de bien, hombres y mujeres decentes, a quienes sus derechos les han sido escamoteados (nunca como ahora). Por lo anterior, es necesario detener la demolición de las instituciones y la pérdida de buenos funcionarios. El sector ambiental ya lo resiente, pues su personal requiere pericia técnica y experiencia probada.

Nada como el mérito para ingresar y la capacidad para subir, fortaleciendo las bases ya conquistadas en el año 2000 con la Ley del Servicio Profesional de Carrera. El desmantelamiento de las instituciones ambientales se aleja del cumplimiento de los retos y objetivos a cumplir, sepultando la conquista y beneficios evidentes de un Servicio Profesional de Carrera; 8,057 servidores públicos de los 26,172 funcionarios de carrera que había a diciembre de 2018, salieron de la administración. esto propicia el envilecimiento de una administración pública profesional, al amparo de la lealtad personal sobre la capacidad, lo que evidencia un claro retroceso.

Uno de los mayores avances lo ha experimentado el marco legal ambiental, ampliamente desarrollado, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en tratados, leyes (entre las que destaca la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental), reglamentos, normas oficiales mexicanas (NOM) y ahora además con obligaciones derivadas del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), ya vigentes algunas desde el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Se deben destacar las modificaciones que en 2018 la Cámara de Senadores realizó al Título Sexto de la LGEEPA y a otras leyes ambientales (aprobadas por unanimidad en el Senado y por diputados con modificaciones que obligaron a su reenvío al Senado, donde se encuentran aún pendientes de aprobar, para concluir su proceso legislativo), que tienen como propósito unificar, actualizar y fortalecer el procedimiento de inspección ambiental que data de 1988, fortaleciendo a la PROFEPA al pasar de una mera inspectoría administrativa que impone multas, a una dependencia con mayores facultades para cumplir su propósito fundamental: la reparación del daño ambiental causado.

Dichas reformas planteadas en iniciativa de diversos senadores en octubre del 2016, contienen además importantes beneficios para la procuración de justicia ambiental, que siguen siendo urgentes, entre los que destacan:

- Aplicación administrativa de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Emplazamiento y garantía de audiencia con base en medios diversos al acta de inspección.
- Nuevas herramientas para verificar el cumplimiento de las leyes ambientales.
- Regulación de la facultad para recabar e introducir la prueba pericial y testimonial.

- Asegurar que la auditoría ambiental permanezca como acto preventivo, atribución de la PROFEPA, para incentivar y fortalecer el cumplimiento voluntario de las leyes ambientales.
- Estructuración de las etapas del procedimiento administrativo y garantía de debido proceso, dividiendo el proceso en cuatro etapas: investigación, instrucción, resolución y ejecución.
- La unificación, simplificación y ampliación de los supuestos para que la PROFEPA pueda imponer una medida de seguridad.
- Incremento de los montos de la multa máxima, considerando como criterio el daño ocasionado.
- La reconsideración y conmutación de la multa. Que se elimine la revocación de multa, la reconsideración se limite a 50% y se incrementen los fines de la conmutación. Entre otros, que la PROFEPA pueda transformar multas en inversiones equivalentes a la adquisición o instalación de equipo para evitar contaminación, proteger el ambiente o evaluar, cuantificar o determinar el daño y el deterioro ambiental; actividades destinadas a la preservación, remediación, reforestación, recuperación o restauración de los elementos y recursos naturales o en acciones de educación o prevención ambiental.
- El análisis de información y conducción de datos al procedimiento sancionatorio. A través de los actos de vigilancia, que la PROFEPA puede realizar análisis de información contenida en medios digitales, periodísticos, bases de datos y medios tecnológicos, electrónicos, documentales, informáticos y cibernéticos, lo que permitirá conducir datos e imágenes al procedimiento de inspección recabados mediante el uso de drones, imágenes satelitales e incluso monitoreo de Internet.
- La regulación de la vigilancia y actuación con las fuerzas armadas. Se legitime y regula la actuación preventiva de la PROFEPA en las calles, zonas forestales, rurales y marítimas, entre otras, cuando actúe con el apoyo de las fuerzas armadas.
- En quejas y denuncias ciudadanas se introduzca la figura para aquellos casos en los que se reciba información de la ciudadanía sobre infracciones y daños ambientales por Internet u otros medios que no cumplen con los requisitos de una denuncia, lo que permitirá recabar y analizar información para la actuación preventiva, sin necesidad de iniciar procedimientos y expedientes de denuncia. Se regule con mayor precisión la denuncia ciudadana (hoy denominada popular), así como sus alcances en razón del interés legítimo.
- En cuanto a la tutela de derechos humanos, víctimas ambientales, grupos y comunidades indígenas, las nuevas reglas se deben actualizar para garantizar el respeto de los derechos humanos sustantivos y procesales, tanto de los denunciados como de los inspeccionados; se reconozca el sistema de protección de víctimas ambientales y de grupos y comunidades indígenas. Se regule la forma de participación en el procedimiento de las personas legitimadas para coadyuvar y aportar pruebas y alegatos.
- Por lo que hace a la justicia restaurativa y alternativa, se haga operativa la figura de conciliación prevista en la LGEEPA para resolver los aspectos patrimoniales del conflicto ambiental, y se precisen los mecanismos de justicia alternativa en caso de daño ambiental.
- Se incluyan tipos de autoría, coautoría y responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Se amplíen los supuestos de responsabilidad administrativa a quienes cometan la infracción, quienes la realicen conjuntamente, los que la cometan sirviéndose de otro, y quienes induzcan a otro a realizar la conducta infractora. Se precisen los casos en los que las empresas serán administrativamente responsables de violar la legislación ambiental.
- Se faculte a la PROFEPA para imponer la demolición de obras e instalaciones.
- Se haga jurídicamente operable la reincidencia, previendo que ésta se actualice cuando se incurre en violación de cualquier ley ambiental en un periodo de dos años.
- Se incorporen incentivos para informar espontánea y voluntariamente infracciones y daños ocasionados a la autoridad. Se ofrezca la atenuante de sanciones a las personas y empresas que informen a la PROFEPA las violaciones y daños producidos de manera voluntaria y espontánea, pudiendo además ser conmutadas cuando se haya corregido la irregularidad y reparado o compensado el daño.
- La ampliación del fondo de multas por infracción y del Fondo de Responsabilidad Ambiental. Se amplíen los supuestos de destino de las multas impuestas a todas las materias previstas por las leyes ambientales. Asimismo, se prevea que el Fondo de Responsabilidad Ambiental pueda destinarse al desarrollo de la infraestructura pericial ambiental.
- Se añada el deber de denunciar penalmente, representación victimal y litigio penal activo. La reforma recoge y precisa el deber de presentar denuncia en contra de personas físicas y jurídicas, previsto en el actual artículo 182 de la LGEEPA, adecuándolo a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales. PROFEPA será parte ofendida y representante de la víctima colectiva del delito contra el ambiente, lo que permitirá impulsar el litigio penal activo de la institución, de la misma manera que fue previsto para las autoridades hacendarias.

De aprobarse dichas reformas se garantizaría plenamente que todos los procedimientos deban ser siempre soportados en evidencia técnica y calidad científica, ligados a un nexo de causalidad, bajo los principios de presunción de inocencia y debido proceso.

### 3º. Retos y tendencias en el futuro

Es importante señalar que por altos y certeros que sean los propósitos de gobierno, si no tienen el complemento de una administración pública profesionalizada, su virtud termina frustrada.

La tan anunciada "reconstitución de las instituciones del sector ambiental" no ha terminado de aparecer; en cambio, lo que ha habido es un continuo desmantelamiento de lo que existía, acompañado de un debilitamiento de la presencia y capacidad de actuación en territorio, atendida por delegaciones mermadas (hoy denominadas oficinas de representación) sin programas operativos ni presupuesto.

Hasta ahora, la PROFEPA ha actuado, como ya se dijo, como una inspectoría administrativa que impone multas, incluso de montos bajos. Urge para completar su fortalecimiento

convertirla en un organismo descentralizado, dotado de mayor autonomía, con Ley Orgánica y Estatuto propio, que sea garante como prioridad de la tutela del medio ambiente y de la reparación o compensación del daño ambiental. Las reformas citadas al Título VI de la LGEEPA y otras leyes ambientales van en ese sentido.

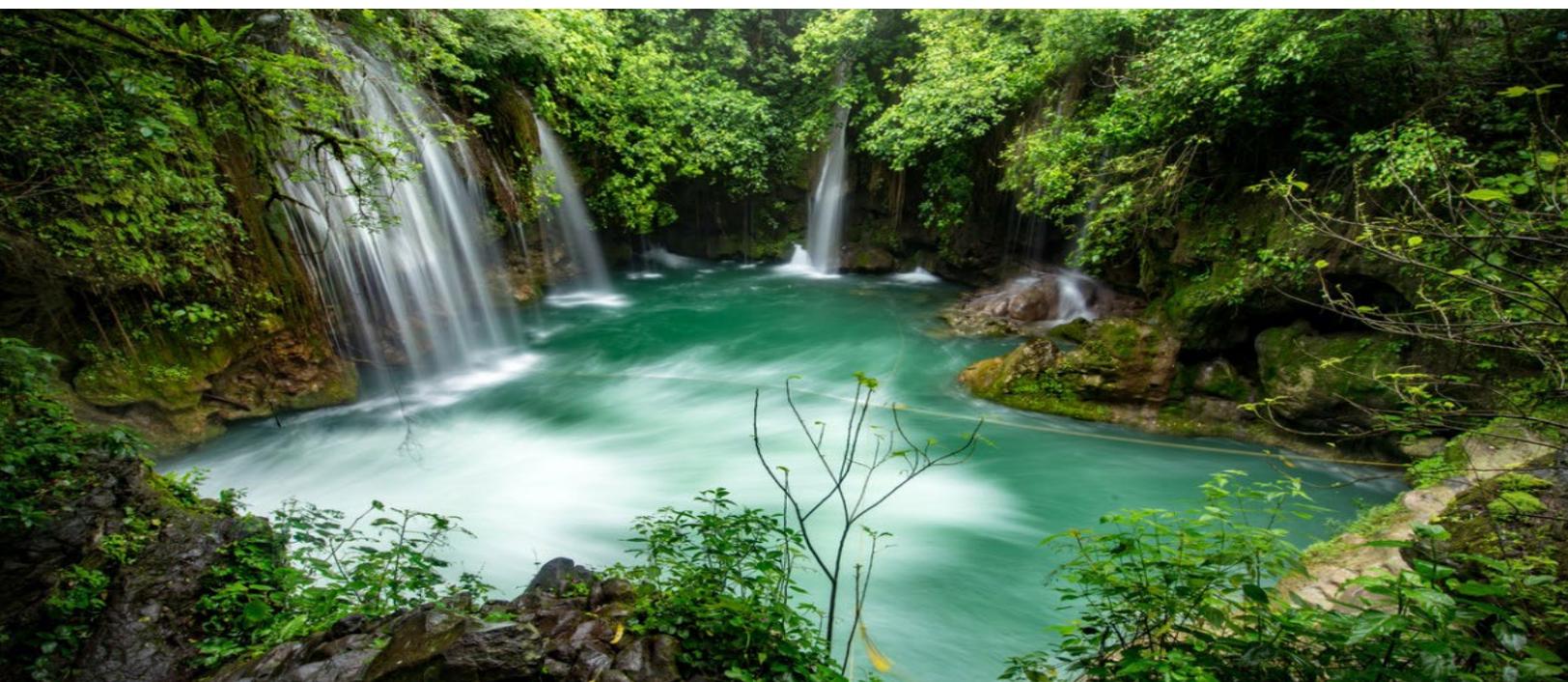
Además, para consolidar nuestro modelo de gestión ambiental, de origen centralizado, es necesario avanzar en trasladar el peso de los temas ambientales a las entidades federativas y los municipios, para que la descentralización de funciones y atribuciones se corresponda con el propósito mayor de las reformas del último tercio de los noventa, al artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso g), y título I, de la LGEEPA, que establecieron las facultades coincidentes (concurrentes) en materia ambiental y la distribución de competencias y mecanismos de coordinación. Lo anterior se lograría con una nueva distribución de competencias y una mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y como resultado, un modelo integral de gestión ambiental en el que se reconozca que los problemas ambientales están donde vive la gente y es ahí donde deben resolverse. Para lograrlo, las entidades federativas tienen que consolidar su marco legislativo, que pasa por la promulgación de leyes de responsabilidad ambiental (solo 3 estados la tienen: Michoacán, Coahuila y Quintana Roo) y por el fortalecimiento de sus instituciones ambientales, incluida la creación de órganos (procuradurías) de impartición de justicia ambiental en los estados en que aún no se han creado (cuentan con ella 19), y estas salvo las tres que cuentan con ley con facultades limitadas, sobre todo para exigir la reparación o la compensación del daño ocasionado. La idea de entonces en 1988, de avanzar primero en los hechos, luego en el derecho, no ha terminado por cumplirse.

De igual modo, resulta fundamental retomar los debates sobre la codificación de la legislación ambiental, para en su caso,

considerarla como una meta a corto plazo, que contemple la integración en un solo texto de toda la normativa destinada a la protección del medio ambiente<sup>3</sup>, considerando, por ejemplo, los procesos exitosos que en Alemania y Francia se han llevado al cabo.

También, vale la pena explorar la búsqueda de consensos para una Ley Nacional de Responsabilidad Penal Ambiental, que permita a su vez leyes generales que distribuyan competencias en materias de: prevención de los delitos contra el ambiente, investigación, persecución y sanciones, así como una legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas para los delitos ambientales, cuyos objetivos, entre otros, serían terminar con la actual dispersión de la regulación de las figuras delictivas, en donde en no pocos tipos penales se invaden competencias reservadas a la Federación y elaborar dicha regulación en las entidades federativas que aún no cuentan con ella o la tienen con punibilidades muy diversas, definiendo una política criminal ambiental que vincule a todas las instancias involucradas.

De no prosperar esta idea, lo pertinente es impulsar reformas al Código Penal Federal, tendientes a imponer penas y sanciones más severas (agotado el proceso) por la comisión de delitos ambientales, incrementándolas a lo establecido hoy en los artículos 414 al 423, rechazando tajantemente las tentaciones regresivas a los avances garantistas del nuevo Sistema Penal Acusatorio, pretendiendo incluirlos como delitos que den lugar a la prisión preventiva oficiosa, cuando lo urgente es potenciar las acciones preventivas a fin de proteger nuestro capital natural, garantizando la reparación o compensación del daño causado, máxime que lo primordial no es “encarcelar” de entrada a los delincuentes ambientales, sino la tutela del medio ambiente, en cumplimiento del mandato constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano.





Hace 14 años se reformó la Constitución para establecer un nuevo Sistema Penal Acusatorio. Se esperaba fortalecer la capacidad de investigación y asegurar el respeto a los derechos humanos, cuyo objetivo prioritario era que la prisión preventiva fuera una medida extraordinaria (fundada y justificada) y revertir la idea que muchos sostienen, que la cárcel y la condena anticipada es la solución.

#### 4º. Reflexiones finales

Muchas instituciones que nacieron para bien en las últimas décadas, se han debilitado hasta el punto de encontrarse hoy irreconocibles. A lo largo de los años la PROFEPA se constituyó en un valioso patrimonio común en la defensa de la naturaleza. Urge sin demora su reconstrucción y la reconciliación con su historia de consolidación continua.

Lo ineludible y prioritario para el gobierno es entender que su tarea es coordinar un esfuerzo transversal y multisectorial sin demora, para contribuir a proteger el medio ambiente, a mitigar sus efectos adversos, sin prohibiciones legales o estigmatizaciones a determinadas actividades productivas, sino más bien fomentándolas, con regulaciones más eficaces y visibles, y una mayor presencia en su vigilancia. Anteponer la razón y la ciencia bajo la premisa fundamental de que el crecimiento es sustentable o no lo es. Hoy no vamos en el camino correcto. El cambio climático no es una prioridad. Sus programas y obras en curso no van en la ruta idónea para avanzar en el cumplimiento

de las metas al 2050, menos las del 2030, comprometidas en las cumbres ambientales. Los sectores productivos deben también incrementar sus acciones.

Prueba de ello son los propios datos del INEGI: los costos totales por agotamiento y degradación ambiental en 2020, ascendieron a \$1.06 billones de pesos, equivalente a 4.6% del PIB nacional, lo que acredita su impacto negativo en la economía, dados los insuficientes esfuerzos en la protección al medio ambiente, al que se destinan cantidades menores (sólo 101 mil 299 millones de pesos). Con esta inversión insuficiente en la política gubernamental de protección ambiental, hoy se tiende, en cambio, a culpar a importantes actividades productivas de la degradación ambiental, cuando la situación actual es alarmante.

Apostar por el futuro es emprender acciones concretas y coordinadas con la sociedad para enderezar el rumbo, uno en que las decisiones que impactan nuestro capital natural se basen en la ciencia de calidad, en la razón técnica, en el fomento de las actividades productivas responsables en su desempeño ambiental.

Lo contrario es jugar con la vida e ilusiones de bienestar de millones de personas de las generaciones jóvenes, que esperan un mejor futuro: viable y con un sector ambiental profesional y comprometido, con visión de estado y altura de miras. 🌱

#### 5º. Bibliografía adicional

1. *Retos y tendencias en materia de codificación ambiental en México, reflexiones surgidas en el marco del taller de codificación de la normativa ambiental federal en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2014.
2. *25 Aniversario de la PROFEPA, Historia, Prevención y Control de la Contaminación, Recursos Naturales, III volúmenes, SEMARNAT-PROFEPA, México 2017*.
3. HARO, Guillermo; *Medio ambiente y derecho*. Miguel Ángel Porrúa, México 2019, 776 pp.
4. HARO, Guillermo; *Agenda ambiental, un futuro común*; Miguel Ángel Porrúa, México 2020, 110 pp.
5. HARO, Guillermo; *Todo al 1.5°C, Diez temas a considerar*. FUNDAp Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, México 2022, 148 pp.

<sup>1</sup> Henriquez Guajardo, *Para un mayor análisis del periodo 2012-2018 ver: Avances y Retos en la Procuración de Justicia Ambiental 2006-2012 / 2012-2018 (Resultados)*, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Editores Libreros, S.A. de C.V., 2018, 173 pp.

<sup>2</sup> Provencio, Enrique y Carabias, Julia, "El presupuesto federal de medio ambiente: un trato injustificado y desproporcionado", *Este País, México, 2019*. Recuperado de <https://estepais.com/ambiente/el-presupuesto-federal-de-medio-ambiente-un-trato-injustificado-y-desproporcionado/>

<sup>3</sup> Ver *Retos y tendencias en materia de codificación ambiental en México. Reflexiones surgidas en el marco del "Taller de codificación de la normativa ambiental federal en México"*, México, PROFEPA, SEMARNAT, CEJA, IJ-UNAM.



# RETROSPECTIVA A 30 AÑOS DE CREACIÓN DE LA PROFEPA



Por María  
de Lourdes  
Hernández Meza

*Abogada, especialista  
y consultora en  
materia ambiental y  
energética.*

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es creada por la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social publicado el 4 de junio de 1992, y a la cual le fueron transferidos los asuntos pendientes de resolución de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Nace como un órgano desconcentrado de la SEDESOL, con autonomía técnica y operativa; entre sus facultades iniciales resaltan las de participación social y quejas, de auditoría y de verificación normativa en materia industrial, de conformidad con el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del INE y la PROFEPA (DOF 17 julio de 1992).

El nacimiento de la PROFEPA no fue casual, varios acontecimientos dieron paso a su creación; en 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo produjo la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, instrumento que enfatizó la armonía entre la naturaleza con el derecho del hombre a una vida saludable y productiva, que recalca que el derecho al desarrollo no debía comprometer las necesidades de las generaciones presentes y futuras; en atención a su Principio 10 se estableció que es obligación del Estado el permitir el acceso a la información, la participación pública así como a los procedimientos

jurisdiccionales y administrativos para resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En abril de 1992 ocurrió en Guadalajara, Jalisco, una explosión de las tuberías que conducían gasolina, mezclándose con otros combustibles como hexano, gases industriales y materia orgánica. Ese accidente provocó la muerte de más de 200 personas, un centenar de heridos, 1,402 casas destruidas, 450 negocios, 600 vehículos y 10km de calles afectadas, poniendo en evidencia la necesidad de contar con una institución que se encargara de verificar la realización de actividades altamente riesgosas.

Por otra parte, la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental América del Norte, derivado de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá (1992), arrojó como resultados la implementación de instituciones, principios, decisiones y herramientas que hicieron que la gobernanza ambiental internacional encontrara en nuestro país un factor importante para la creación de normas e instituciones ambientales; el Acuerdo estableció entre sus objetivos generales el fortalecimiento de la cooperación para la elaboración de leyes, reglamentos, normas y políticas ambientales y mejorar la observancia de la aplicación de leyes y reglamentos ambientales, por lo que dispuso varias medidas para la aplicación de leyes y reglamentos, entre ellas el nombramiento de inspectores, la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la promoción de auditorías ambientales, el iniciar procedimientos cuasi judiciales o administrativos para procurar sanciones por incumplimiento a leyes y reglamentos, entre otros.

Ante los escenarios anteriores, la PROFEPA surgió como la institución idónea para ejercer las demandas sociales y acciones cuya necesidad era imperante en un mundo preocupado por la prevención de la contaminación ambiental. Posteriormente, con la creación en diciembre de 1994 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) la PROFEPA asumió funciones de inspección y vigilancia en las materias forestal, pesquera, de vida silvestre, de zona federal marítimo terrestre y más adelante de revisión fitosanitaria de la madera que ingresa al país, fortaleciéndose como vigilante de los recursos naturales; en este tenor el Reglamento Interior de 1996 la adscribe orgánicamente a la SEMARNAP como órgano desconcentrado.

En diciembre del año 2000 se transfirieron las facultades de SEMARNAP a la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por lo cual las atribuciones en materia de pesca le fueron atribuidas a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (julio de 2001), así el Reglamento Interior de la SEMARNAT (2001), eliminó dichas atribuciones de su cuerpo legal, la PROFEPA modifica su estructura, transformando la Dirección General Jurídica, que dio lugar a la Subprocuraduría Jurídica, con lo cual se erigió como una verdadera institución de procuración de justicia ambiental al reconocerse en el instrumento normativo de actuación de la misma, a la unidad encargada de la defensa legal de la institución, reconociéndole el mismo nivel que las otras subprocuradurías.

Posteriormente en el 2004 se le atribuyó la facultad de verificar el registro de emisiones o transferencia de contaminantes y la de organismos genéticamente modificados en el 2005. En el año 2010, con la expedición del Reglamento de la Ley

general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales, ejercería facultades de verificación en materia de auditoría ambiental, con el propósito de constatar el desempeño de los auditores ambientales constituidos como unidades de verificación, así como para iniciar procedimientos en contra de empresas para dejar sin efectos certificados ambientales por incumplimientos.

La reforma al artículo 17 constitucional en 2010 facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen las acciones colectivas, las materias de aplicación, los procedimientos judiciales, así como los mecanismos de reparación del daño, teniendo como consecuencia que el 30 de agosto de 2011 se publicara en el DOF la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, para incluir el procedimiento de tutela de intereses colectivos en sentido estricto e intereses difusos; entre estos últimos se encuentra el derecho al medio ambiente; al ser complicado conciliar los intereses de un gran número de afectados, el legislador decidió que uno de los legitimados en materia ambiental para ejercitar este tipo de acciones sería la PROFEPA, institución a la que se le reconoce como apta para representar adecuadamente los intereses relacionados con el medio ambiente; las consecuencias de la resolución obtenida tendrán incidencia en todas las personas que demuestren su afectación a través de los medios legales establecidos para tales fines, teniendo el efecto de cosa juzgada para los que intervinieron en el proceso, lo que sin duda abrió una oportunidad a la PROFEPA para defender el derecho al medio ambiente adecuado.

A través de la reforma al artículo 4 constitucional en 2012 se cambió la denominación del derecho a un medio ambiente adecuado por el derecho a un medio ambiente sano para nuestro desarrollo y bienestar, así como la obligación del Estado de garantizar el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley que al efecto se emita. Así, el 7 de julio de 2013 entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, instrumento que regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales. El legislador dotó a PROFEPA de la facultad para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción y otras prestaciones, reconociéndole la importante calidad como poseedora de interés legítimo para ejercer dicha acción.

A partir del nacimiento de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), derivada de la reforma energética (2013), las atribuciones ejercidas hasta ese momento por la PROFEPA sobre hidrocarburos en relación con inspección y vigilancia, auditoría ambiental, denuncia popular así como medios de impugnación y presentación de denuncias y querrelas penales le fueron transferidas a la ASEA, lo que permitió a la PROFEPA reorientar sus objetivos al cumplimiento y fortaleza de las demás facultades mandatas por el Reglamento Interior.

En diciembre de 2015 se publicó la Ley de Transición Energética, cuyo objeto es la regulación del aprovechamiento sustentable de la energía, energías limpias y reducción de contaminantes de la industria eléctrica; esta normativa otorgó y enfatizó atribuciones a PROFEPA en todas las materias a

las instalaciones que realicen actividades de generación, transmisión y distribución de la industria eléctrica, la actuación de PROFEPA en este rubro hizo posible el cumplir con las bases y criterios que sobre sustentabilidad ambiental había establecido la reforma constitucional al artículo 25.

Hasta este punto, los antecedentes históricos de la procuraduría ambiental derivados de los avances en la legislación no solo ambiental, sino en la constitucional y administrativa, la han llevado a una transformación vertiginosa; a un cambio constante, para adaptarse a los cambios legislativos y en consecuencia sociales y ambientales, pero ¿Ha habido avances o significa un retroceso? ¿Qué hace falta? ¿Hacia dónde se dirige?

Ha habido algunas voces críticas sobre el desempeño ambiental de la institución; no solo desde su creación, sino hasta estos días, procurar justicia ambiental no es tarea sencilla debido a obstáculos legales, presupuestales, de recursos humanos, materiales e incluso debido a la falta de conciencia y cumplimiento voluntario de las leyes y reglamentos ambientales por un sinnúmero de actores privados y públicos; a pesar de ello, la institución se ha desenvuelto como una institución especializada en materia ambiental que ha ejercido sus atribuciones para la verificación de la extensa normativa en la materia, así como para las demás atribuciones reglamentarias, apegándose asimismo a la política ambiental gubernamental.

La función de procuración de justicia ambiental ha estado presente a lo largo de los 30 años de vida institucional de PROFEPA; no obstante, a partir del año 2011, cuando se modificó la Carta Magna para incorporar en su texto la máxima protección a los derechos humanos, la reforma incorporó el reconocimiento de los principios que los derechos humanos poseen, como son el de universalidad, el de interdependencia, progresividad y el de indivisibilidad; en virtud de estas características no se puede proteger un grupo de derechos humanos, o a uno de ellos sin proteger al resto. En este caso el derecho a un medio ambiente sano.

De esta manera, la PROFEPA ajustó su actuación para dar cumplimiento al artículo 1 constitucional, ya que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo cual esta reforma trascendió de manera importante a la labor de la PROFEPA, pues no sólo el derecho a un medio ambiente sano fue consagrado como un derecho humano sino también el derecho a un debido proceso legal, el derecho de audiencia, el derecho a la legalidad, a la impartición de justicia pronta y expedita, al acceso a las acciones colectivas, mismos que están contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Constitución Política, preceptos legales que en atención al principio de interdependencia antes precisado se traducen en el derecho humano que tiene toda persona de tener acceso a los medios de defensa que determinen las leyes.

De acuerdo con la gobernanza ambiental, entendida como la manera o proceso bajo el cual los gobiernos han de tomar decisiones a partir de la evaluación de las necesidades futuras para una arquitectura ambiental capaz de solucionar con efectividad las amenazas medioambientales, México ha logrado que esa construcción se hiciera a partir del establecimiento de instituciones, entre las que se encuentra la PROFEPA; sin embargo, la gobernanza ambiental implica

la constante interacción entre tratados, acuerdos, normativa y procesos que regulan la protección del ambiente y su vinculación con actores públicos, privados y sociales.

En este orden de ideas, uno de los desafíos de la gobernanza ambiental está relacionado con la naturaleza y mandato legal de las instituciones, ante lo cual la transformación de la naturaleza jurídica de la PROFEPA es necesaria; en este sentido, muchas voces legislativas han propuesto que se torne en un organismo descentralizado con patrimonio propio y personalidad jurídica; ser un ombudsman ambiental, conservando las facultades que posee actualmente, pero fortaleciendo sus atribuciones para contar con la legitimidad para acudir ante los tribunales en caso de violación al derecho a un medio ambiente sano, hasta ser un órgano autónomo con autonomía de gestión y presupuestaria.

Aún si la transformación de la naturaleza jurídica de la PROFEPA no fuera por el momento posible, el fortalecimiento de su estructura institucional es inminente, por lo que debe contar con el número indispensable de inspectores, abogados y técnicos, un equipamiento funcional y necesario para el desarrollo de la ardua labor de verificación de la normativa ambiental e imposición de medidas y sanciones, así como las demás reglamentarias; lo más importante, contar con un presupuesto suficiente y digno para afrontar la afectación del medio ambiente y estar en posibilidad de suspender y sancionar la ejecución de obras y actividades en zonas de relevancia ambiental de gran riqueza natural y biodiversidad, tal es el caso de la obra de construcción del Tren Maya, por sólo citar una, cuya realización compromete el patrimonio natural del ecosistema selvático de la península de Yucatán, así como de los cenotes.





La procuración de justicia ambiental tiene su origen en el Principio 10 de la Declaración de Río, que se basa en tres derechos fundamentales, a saber: el acceso a la información, es decir, el derecho a saber y conocer sobre las actividades riesgosas que pueden causar daños al ambiente, por lo que el cumplimiento de la PROFEPA a las leyes sobre acceso a la información pública es fundamental con el propósito de brindar datos sobre denuncias populares, inspecciones, juicios, acciones colectivas, denuncias penales y querrelas, entre otros; la participación pública, de manera general implica la posibilidad de la ciudadanía de aportar opiniones y observaciones, con la finalidad de incidir en diferentes actos administrativos, con lo cual se pueden prevenir afectaciones a los derechos ciudadanos y al medio ambiente y la participación ciudadana, que tiene presencia en procesos de gestión ambiental, tal es el caso de elaboración de normas, planes y programas, comités de vigilancia participativa, pero de manera especial el caso de la denuncia popular, substanciado por la PROFEPA.

Así la información y la participación ciudadana han tenido en la figura de la denuncia popular un elemento fundamental para que la PROFEPA investigue obras y actividades que causen o puedan causar daños al ambiente y a los recursos naturales; la conciencia ambiental ciudadana se ha incrementado, ante lo cual ahora la procuraduría ambiental en atención a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH), continuará con el cumplimiento a su labor de proteger y preservar el medio ambiente, por lo que es de especial relevancia prevenir, investigar, reparar y castigar a quien viole la normativa y dañe el ambiente; esta obligación va aún más allá de atender las denuncias populares, ya que de conformidad al principio precautorio será necesario la imposición de las medidas necesarias en el procedimiento administrativo de denuncia popular para impedir el peligro de daño ambiental o neutralizar sus efectos, a pesar de que no tenga la certeza científica de que se esté causando ese daño o que sea de consecuencias irreversibles.

Así, la ciudadanía, a través de la denuncia popular, debe tener la capacidad legal para iniciar un procedimiento legal o un litigio ante los órganos jurisdiccionales; de esta manera, el denunciante puede ser coadyuvante a través de la aportación de pruebas y testimonios, por lo cual y en observancia a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe reconocérsele la legitimación para participar en

los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia que se inicien con motivo de la denuncia de los hechos que se presumen constitutivos de contravención a la norma ambiental; esa participación necesariamente debe estar vinculada con el otorgamiento de la garantía de audiencia y la posibilidad de ofrecer pruebas y rendir alegatos a cargo del denunciante; esto sin duda constituye un área para la hoy conmemorada institución.

La solución de controversias ambientales mediante la adopción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, sin que eso implique la violación a la normativa ambiental, hace necesaria una revisión a las leyes y reglamentos ambientales, para poder proponer una reforma legislativa que posibilite que la PROFEPA pueda lograr la solución de ellos y al mismo tiempo, garantizar la reparación o compensación de daños ambientales, evitando la judicialización de los asuntos. Ejemplo de estos mecanismos, se encuentra en las formas de concluir un procedimiento de denuncia popular; la LGEEPA prevé a la conciliación entre las partes, sin embargo, la propia ley acota la posibilidad de conciliar entre las partes cuando no haya violaciones a la normativa ambiental, ni afecte cuestiones de orden público ni de interés social, supuesto que en la mayoría de los casos de denuncia ocurre; la Constitución Política prevé que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias (aunque acotados a materia penal) dentro de los cuales se encuentra la conciliación, con la cual la PROFEPA puede actuar como conciliadora o bien como legitimada para defensa del ambiente y con ello auxiliarse de otra herramienta para la procuración de justicia ambiental. El Acuerdo de Escazú del cual México es parte, adoptado en 2018 y publicado en el DOF el año pasado, dispone en su artículo 8 punto 7 la obligatoriedad de que las partes promuevan mecanismos alternativos de solución de controversias en materia ambiental, limitándolo a los casos en que proceda.

Un tercer derecho lo constituye el acceso a la justicia ambiental; el poder acceder a la justicia ambiental permite que los derechos a la información y a la participación ciudadana se ejerzan plenamente. El acceso a la justicia en materia administrativa encuentra tutela en la PROFEPA, institución que, con objeto de cumplir su función administrativa, además de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, posee diferentes atribuciones que facilitan que el gobernado resuelva sus conflictos ambientales de manera integral a través de diferentes

mecanismos como la auditoría ambiental, los convenios de reparación o compensación de daños, conmutación y revocación o modificación de multas.

El referido Acuerdo de Escazú retoma el Principio 10 de la Declaración de Río; su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos llamados de acceso y que consisten en el derecho a la información ambiental, a la participación pública en las decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, la creación y fortalecimiento de las capacidades, la cooperación así como las medidas para facilitar su acceso, esto con la finalidad de contribuir a la protección del derecho de cada persona y de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

El tratado, al referirse al acceso a la justicia ambiental, señala que las partes deberán facilitar el poder acudir ante instancias jurisdiccionales y administrativas, también dispone que los Estados deben contar con instituciones y órganos especializados en materia ambiental, ante lo cual la PROFEPA enfrenta un reto al continuar fortaleciendo sus procedimientos con el objetivo de que sean efectivos, oportunos, transparentes e imparciales, pudiendo imponer medidas cautelares y de naturaleza provisional para prevenir, cesar, mitigar o recomponer los daños medioambientales; tal y como ya lo dispone la LGEEPA al establecer a las medidas de seguridad, correctivas y de urgente aplicación, cuyos efectos están sujetos a la resolución del procedimiento administrativo.

En este tenor, la CIDH ha sostenido que las garantías judiciales contenidas en el artículo 8, vinculadas al respeto al debido proceso legal, no solo se refieren a la materia penal, sino a todos los procedimientos administrativos, por lo que en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de PROFEPA, las notificaciones de inicio del procedimiento garantizan el ejercicio del derecho a la defensa, de igual manera los principios de taxatividad y de tipicidad aplicables a la materia penal, integran el principio de legalidad para la imposición de sanciones; de esta manera la PROFEPA se ha conducido en observancia a la legalidad y seguridad jurídica en la aplicación de la ley ambiental, no obstante, ante los avances internacionales en la protección de los derechos humanos se vislumbra como la garante para que en los procedimientos sancionatorios, en el caso de configuración de infracciones y determinación de sanciones, las conductas realizadas por el presunto infractor, encuadren exactamente en la hipótesis normativa determinada previamente por el legislador.

De igual manera, en los procedimientos de inspección y vigilancia administrativos a cargo de PROFEPA, la incorporación de varios principios ambientales será de gran ayuda en la motivación de las sanciones o en las resoluciones de denuncias populares; tal es el caso del de responsabilidad ambiental, de prevención, precaución, sostenibilidad ambiental, equidad intergeneracional y el de in dubio pro natura.

Derivado del Acuerdo de Escazú y, que ya se encuentra regulada en la legislación en materia de acciones colectivas y acción de responsabilidad por daño ambiental, tenemos la producción de la prueba del daño ambiental, respecto de la cual la PROFEPA al iniciar estas acciones jurisdiccionales debe acreditar que se han ocasionado daños al ambiente, establecer el nexo causal entre quien produjo el daño y quien lo resiente, así como las consecuencias; sin embargo, las pruebas sobre daño ambiental suelen ser costosas y de elaboración compleja, razón por la que

la Procuraduría puede instar al juez que requiera al demandado la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba, a fin de que quien afirma no ser el causante del daño, aporte los elementos probatorios, atendiendo al principio de equidad procesal y de disponibilidad de la prueba, con el objetivo de que el juez pueda tomar una decisión.

En materia de acciones colectivas se prevé que la PROFEPA coadyuve con el juez civil federal en la elaboración de análisis, estudios y medios probatorios por lo que deberá contar con un cuerpo de peritos ambientales, cuya labor sea únicamente la elaboración de pruebas, peritajes, dictámenes y opiniones técnicas con el propósito de que refuerce su labor como una Procuraduría de procuración de justicia.

La divulgación de los medios y procedimientos para hacer efectivo el derecho a la justicia ambiental, en atención al Acuerdo de Escazú, permitirá el acceso de los gobernados a los asuntos e información ambientales, de igual forma las resoluciones administrativas más relevantes emitidas por PROFEPA deben ser difundidas, acatando el respeto y protección de los datos personales de los sujetos a procedimientos administrativos.

El Principio 10 de la Declaración de Río se encuentra estrechamente vinculado con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales están encaminados a reducir la desigualdad social, la pobreza, lograr la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, entre otros, ante lo cual la PROFEPA es la gran conductora para equilibrar la protección y preservación ambiental con las actividades productivas a través de los instrumentos ambientales y medios de control que la ley ambiental dispone, con el fin de evitar la degradación ambiental, el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación y las afectaciones a los océanos y zonas costeras.

Finalmente, la ocasión es propicia para felicitar por estos primeros 30 años a los fundadores de la PROFEPA, a quienes hemos tenido la suerte de colaborar en ella, así como a quienes en la actualidad la integran, deseando que la noble institución ambiental, continúe conduciéndose por varias décadas más con la difícil tarea de la protección ambiental. 🌱





# Curso en línea sobre Normatividad Ambiental

## Objetivo General

Conocer el marco jurídico ambiental vigente en México e identificar a las autoridades encargadas de su aplicación dentro de la estructura de la administración pública del gobierno federal mexicano.

## ► Módulos

1. Marco constitucional ambiental y autoridades Ambientales.
2. Ley general del equilibrio ecológico y protección al Ambiente.
3. Distribución de competencias.
4. Instrumentos de la política ambiental.
5. Áreas naturales protegidas.

6. Participación social e información ambiental.
7. Inspección y vigilancia.
8. Legislación ambiental sectorial.
9. Responsabilidad penal y responsabilidad ambiental.
10. Principales instrumentos internacionales en materia Ambiental.

► Apertura permanente

**Duración:** 30 horas.

**Horario:** No aplica.

**Sede:** Aula virtual del CEJA.  
([www.aulavirtualceja.com/moodle/](http://www.aulavirtualceja.com/moodle/))

**Cuota de Recuperación:** \$5,000 + IVA.

## Informes:

WTC México, Montecito 38, Colonia Nápoles, oficina 15, piso 35, CDMX, C.P. 03810. Tel: (55) 3330-1225 al 27, CE: [cursos@ceja.org.mx](mailto: cursos@ceja.org.mx)

# 30 AÑOS DE LA LEY AL SERVICIO DE LA NATURALEZA



Por R. Raziel  
Villegas Núñez

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, Maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Fue funcionario en la PROFEPA en el área jurídica, así como en la SEMARNAT al frente de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre. Autor del libro "Práctica del Derecho Ambiental en México" y Director General de GEOLEGIS, firma especializada en Derecho Ambiental.*



Antes de que se tuviera constitucionalmente consagrado el derecho humano a un medioambiente sano para el desarrollo y bienestar, se discutía sobre el fundamento de este derecho. No se estaba de acuerdo si nacía de la prevención del artículo 25 constitucional, porque su redacción disponía que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral y sustentable; o el artículo 27 que dispone que reserva al Estado el dominio directo de todos los recursos naturales, así como la facultad de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país.

Otros argüían que el fundamento estaba en el artículo 73 fracción XXIX-G, pues faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; fracción que fue incorporada desde agosto de 1987.

Históricamente vale la pena recordar que en 1978 fue creada la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental cuyo objetivo, amén de conducir la política de saneamiento ambiental, era la prevención y el control de la contaminación, la conservación del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente,

aunque en esa época existía también el Comité Planificador del Desmonte y el Programa Nacional de Desmonte, que se encargaban de que las selvas fueran desprovistas de su vegetación por considerarlas tierras inútiles, y se pretendía que se convirtieran en campos para que el ganado pastara. En 1982 fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); en 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En 1992, durante el gobierno del presidente Salinas, en el reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social nació la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), un 4 de junio. Para el sexenio del presidente Zedillo la SEDUE se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social y se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que el siguiente sexenio se transformó a SEMARNAT, y pesca pasó a SAGARPA, hoy SADER.

Llama la atención y nos da una idea de la importancia del tema, el hecho de que primero existió la institución encargada de velar por la protección del ambiente, a través de la verificación del acatamiento de la normativa, es decir, primero, en 1992, hubo una PROFEPA, y luego, hasta 1999, siete años después, se reconoció —aunque conforme a la redacción y la tendencia lusopositivista de la época, lo correcto sería decir “se otorgó”— el derecho a un medioambiente “adecuado”, para el desarrollo y bienestar. La historia de la reforma de 2012 que cambió el calificativo a uno con parámetros objetivos, es decir, a “sano”, y la obligación por parte del Estado para garantizar este derecho, reconocido desde 2011 como un derecho humano, así como la responsabilidad de quien lo dañe, ya es conocida.

A lo largo de su historia, la PROFEPA ha tenido doce titulares, empezando por Santiago Oñate Laborde, a quien tocó un período de inicio con una institución que se estrenaba, no sólo a la vida jurídica, sino a la fáctica; respaldada, fuerte, pero desconocida; que respondía más a una necesidad de cuidado y regulación de temas que tenían que ver con industria, que a los recursos naturales. Como fuera, fue una época de crecimiento y consolidación institucional que tuvo un líder que supo el peso de la labor que descansaba sobre sus hombros y que respondió al reto.

Vinieron después Mariano Palacios Alcocer, Miguel Limón Rojas, Antonio Azuela de la Cueva; a quien suscribe estas líneas le tocó ingresar a la institución en el año 2002, durante la gestión de José Campillo García. Una época de muchos cambios en la que en el jurídico se atendían cerca de ocho mil juicios de amparo; cuatro mil de nulidad, y cantidades bastante menores de juicios civiles, laborales y ejecuciones de fianzas; una época interesante para cualquier jurista pues sobrevino el cambio, particularmente en los juicios de nulidad, en donde se regían aún por el Código Fiscal de la Federación, el tribunal era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que dejó la parte fiscal y resolvía con criterios de estricta legalidad, más que con enfoque ambiental, que era prácticamente desconocido. Casos sonados, como el del barco de bandera británica que encalló en un jardín arrecifal en Veracruz y que fue asegurado, aunque finalmente se llegó a un convenio indemnizatorio que generó un período de discusiones y negociaciones para el cálculo del monto, porque no existían parámetros objetivos para su cálculo; pero además, una época de comisión de errores cuyas consecuencias vendrían más tarde.

En el año 2003 se clausuraron dos hoteles de una cadena española en la zona hotelera de Cancún, lo que trajo un diferendo entre la corona española y el Estado mexicano y le dio la oportunidad al de la voz de empezar a conocer un argumento que después sería el que los gobiernos municipales y estatales utilizarían como “caballo de batalla”: Manchar la imagen del destino turístico. El entonces presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, congregó a un numeroso grupo de trabajadores de la construcción para intentar bloquear una clausura, los ánimos se caldearon y un ladrillazo en la cabeza de uno de los inspectores de la delegación en Quintana Roo lo lesionó gravemente, herida que le generó una incapacidad permanente en un ojo. En las diligencias de una nueva inspección, encabezada por oficinas centrales se veía venir nuevamente el “motín”; pero la intervención oportuna del entonces Subprocurador Jurídico, el Dr. Máximo Carvajal Contreras, detuvo la embestida, al hacerle saber a ese presidente municipal que se tenía conocimiento de la “donación” que la cadena hotelera le había hecho. Ello permitió que la clausura se impusiera con saldo blanco.

Ya en la Ciudad de México, el representante de la cadena hotelera tuvo una reunión con el procurador Campillo, a la que circunstancialmente este autor asistió, lo que me permitió escuchar el argumento de la inversión que se traía a México, la generación de empleos y el beneficio económico que se produciría; por supuesto, se omitía que todo ello era a costa de la afectación a los recursos naturales y la violación a la ley. El procurador Campillo escuchó atentamente y cuando fue su turno de hablar, agradeció que los inversionistas extranjeros consideraran a México para invertir, y les dijo: “Pero tienen que entender una cosa, ya nos quitamos las plumas y los penachos, México es un país de leyes y la ley tiene que respetarse. Bienvenidas las inversiones, siempre que sean en el marco de la ley”; esa fue una declaración que entrañaba la razón de ser de la PROFEPA, que la fortalecía, que la investía de dignidad y generaba respeto; sin embargo, unos días después, al parecer derivado de una llamada del rey de aquel país al presidente Fox, se levantaron las clausuras, pues se celebró un convenio en el que la cadena hotelera aportaba un par (o más) de millones de dólares, que se suponía serían destinados a la limpieza de las lagunas Bojórquez y Nichupté, limpieza que sí se hizo, no se supo, ni se notó.

Ese acto irregular en el procedimiento administrativo ocasionó denuncias penales que hicieron comparecer a quienes habíamos participado en los procedimientos de inspección y las clausuras; pero la decisión de cerrar el procedimiento sin concluir, sin una resolución, sin la declaratoria de la comisión de una infracción y la sanción correspondiente, no fue tomada a ese nivel. Esa pifia debilitó el prestigio y la credibilidad de la institución.

Luego vinieron José Luis Luege Tamargo, Ignacio Loyola Vera y Patricio José Patrón Laviada, de quien la Doctora Julia Carabias Lillo, ha expresado públicamente en numerosos foros, que considera una de las mejores épocas de la PROFEPA y muy recientemente, en la Facultad de Derecho de la UNAM, durante la presentación del libro *Práctica del Derecho Ambiental en México*, que: “se lo creyó, entró a hacer cosas distintas, cambios importantes y a querer cumplir la ley... yo recuerdo aquellos años como una ventana de oxígeno que desde la academia y desde la sociedad estábamos viendo



avances muy importantes para ir construyendo esas sendas en que la ley valiera...”<sup>11</sup>, y quienes tuvimos la oportunidad de colaborar en esa época en la PROFEPA, podemos dar cuenta de ello.

Apenas a cinco meses del inicio de su gestión, se inició una tarea de capital importancia; salvar un área natural protegida emblemática: el Parque Nacional Tulum, misión particularmente importante, pues había los antecedentes de otras ANP que, en los hechos, se habían perdido ya —como Cumbres de Monterrey—. Concomitante con esos operativos se dilucidaba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un juicio de Controversia Constitucional, en la que se buscaba evitar que el municipio de Tulum fundara un nuevo centro de población al interior del Área Natural Protegida, por virtud de su nuevo Programa de Desarrollo Urbano.

Fue censurado por el gobierno local, por el estatal y por no pocos medios impresos, el que la PROFEPA se hiciera acompañar de elementos de la Secretaría de Marina para salvaguardar la integridad personal de los inspectores; empero, quienes lo criticaron soslayaban que los inspectores, literalmente arriesgan sus vidas, que han sido atacados, ahogados, lazados y arrastrados, secuestrados, amenazados, o incluso recibidos por elementos de seguridad que los amagan con rifles automáticos en varias ocasiones. Durante los trabajos de ese operativo, fueron clausurados catorce hoteles que, amén de operar ilegalmente, al carecer de autorizaciones de Impacto Ambiental y Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales así como de la Concesión para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, evidenciaban daños ambientales graves e importantes. Los litigios fueron muchos, complejos e intensos, y encabezados

por la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; se dejaron en esa administración todos ganados, con excepción de un juicio de amparo que se concedió para efectos de la reposición del procedimiento, pero que le costó al Juez que lo concedió, el ser sancionado y cesado por el Consejo de la Judicatura Federal, pues también en esa época se combatió la corrupción de algunos jueces que concedían suspensiones y amparos a costa del daño al medioambiente; además, con una resolución que dio un salto de avanzada de, cuando menos, una década, pues contrario a lo que tradicionalmente se aborda en un procedimiento disciplinario, el Consejo de la Judicatura argumentó, como falta grave, el permitir que se generaran daños ambientales evidenciados por la procuraduría, y no obstante ello, dejar de considerarlos para que, con argumentos incongruentes, se permitiera con la operación de ese hotel, que se siguieran causando. No se ha vuelto a ver una resolución de la especie.

Esas muestras de eficacia y eficiencia de la PROFEPA en esa época —2008 a 2011— fueron fundamentales para que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se percataran del verdadero ámbito situacional de las realidades ambiental y social que se vivían en el parque; y ello fue un elemento esencial para que la balanza de la justicia, al final, se inclinara en favor de declarar la inconstitucionalidad de ese Programa de Desarrollo Urbano y, con ello, impedir que se urbanizara el Parque Nacional.

Otro rubro de avanzada fue que por primera vez se vieron demoliciones. La PROFEPA advirtió que se demolerían obras que fueron erigidas ilegalmente y que luego de los procedimientos administrativos sancionadores no habían obtenido sus autorizaciones ambientales. Primero generó

burlas, pues para el neófito del Derecho Ambiental, parecía una tarea imposible, ya que la ley no contempla la demolición como sanción; sin embargo, al proporcionar la LGEEPA carta abierta en el rubro de las Medidas Correctivas, se imponía como tal, la restauración del sitio, lo que implicaba que lo primero que tenía que hacerse era retirar la obra, para dejar el lugar como estaba antes de la comisión de la infracción; con ello se lograron tres demoliciones en Tulum de distintas obras y edificaciones y una más en Huatulco, Oaxaca, de la totalidad de un club de playa ilegalmente construido. Por supuesto, esos mismos que se burlaban suponiendo la imposibilidad jurídica de las demoliciones, luego se alarmaban y argumentaban un rigor excesivo por parte de la PROFEPA. Así, durante esa época, la institución más allá de temida, era respetada.

Desafortunadamente todo lo ganado en Tulum durante esa gestión se dejó perder en la siguiente, los amparos negados o sobreseídos ya habían causado ejecutoria, las demoliciones de obras se habían dejado aseguradas por virtud de pólizas de fianzas cuya ejecución financiaría los trabajos de demolición; pero por alguna razón inexplicable, prevaleció el estulto criterio de borrar todo lo que implicara o significara el trabajo hecho por la gestión del procurador Patrón Laviada.

En el Alto Golfo de California, durante esta gestión, se implementó un programa que protegió a la Vaquita Marina y ha sido la única época en la que la población del cetáceo se incrementó; contrario a lo que ocurre hoy día que se tiene técnicamente extinto. De ello han dado cuenta, entre otros, el científico mexicano Lorenzo Rojas-Bracho, principal activista defensor de la vaquita. Ello se logró gracias a que durante

esta gestión se instalaron cámaras de vigilancia en sitios estratégicos; se colocó de manera permanente un barco nodriza dentro de la poligonal de la zona núcleo del área natural protegida donde se encuentra la vaquita del que salían, de manera constante y permanente, varias lanchas patrulla a vigilar la zona y que, con la ayuda y la colaboración de la Secretaría de Marina, podían acudir y atender los embates de los pescadores ilegales con bastante éxito.

En el mismo sentido, en esa administración se contuvo el avance de la deforestación de los bosques de pino y encino de la zona de la Mariposa Monarca, que igualmente, hoy día ha seguido avanzando indiscriminadamente, no sólo por el mercado y el tráfico ilegal de madera, sino ahora también por el control de la delincuencia organizada en el mercado del aguacate.

Un lema de la gestión del procurador Patrón Laviada era que el gobernado tenía que entender que la ley debía obedecerse y ya no era válido el “más vale pedir perdón que pedir permiso”; para ello se emitieron desde la Dirección General de Impacto Ambiental y Zofemat, en colaboración con la SEMARNAT y con la aprobación del Órgano Interno de Control en la propia Secretaría, dos lineamientos técnico-jurídicos de actuación, uno en materia de Impacto Ambiental y el otro en Forestal, que clarificaban no sólo los límites de las competencias de las unidades administrativas que intervenían, sino las obligaciones y el cómo habrían de cumplirse. Con ello se terminó el arraigado e ilegal vicio de que, por virtud de un “estudio de daños”, la PROFEPA “regularizaba” obras o actividades que se habían llevado a cabo carentes de autorización.



Entonces se enfocaron las energías a una capacitación intensa a las áreas de inspección y a los jurídicos de las 32 delegaciones, de tal manera que durante todo el año 2010 se llevaron a cabo cursos regionales, teóricos y prácticos en los que se analizó la problemática, se dieron directrices de actuación, se le proporcionaron al personal herramientas y armas para que sus actuaciones resistieran y se eliminó otro arraigado vicio, el de “es que siempre se ha hecho así”, que propiciaba que un litigio contra la PROFEPA fuera de lo más fácil que pudiera enfrentar un abogado y que sembró la semilla que a la fecha sigue dando frutos, pues hoy día aún se refleja en las actas de inspección, y en los autos de los procedimientos, lo aprendido en esos cursos; sin soslayar que el porcentaje de éxito en los litigios subió sustancialmente.

Vino después otra gran tarea: Los tribunales en todo el país habían estado aplicando el criterio de una jurisprudencia por reiteración, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la que se decía medularmente que la caducidad operaba y contaba a partir de que se recibía el acta, luego de la inspección; es decir, desde el emplazamiento. Ese criterio dejaba a la PROFEPA prácticamente en estado de indefensión, pues hacía un conteo lineal, como si las únicas pruebas posibles de ofertar fueran documentales e incluso generó sentencias tan alejadas de la lógica, como las que establecían que: no es óbice que el promovente haya seguido promoviendo, aun así, operó la caducidad del procedimiento.

La Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre detectó la situación que, además contradecía el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 2007 ya se había pronunciado en el sentido de que la caducidad a que se refiere el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo podría contarse, pero a partir del vencimiento del periodo de Alegatos. Así se encontraron sentencias con estos criterios a fin de enfrentarlas en una contradicción de tesis; se hizo el análisis y se denunció dicha contradicción, con la idea de que prevaleciera el criterio del octavo tribunal colegiado, que se alineaba con el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte.

Se hizo además el seguimiento y el alegato de oídas con los Ministros Sergio A. Valls Hernández (Q.E.P.D.) –porque también en esa época se daba así seguimiento y se acudía a las audiencias— a quien se le había turnado el asunto en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ministro Valls escuchó con atención, asintió con la cabeza y dijo estar de acuerdo, e incluso haber elaborado su proyecto en ese sentido; pero recomendó conversar con la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien difería del criterio. Así se hizo, y una vez en la ponencia de la Ministra, igualmente se le expuso el asunto. Ella muy amable y cordialmente escuchó con atención y entonces contraargumentó en el sentido de que la caducidad no estaba contemplada en la LGEEPA, y por tanto, no era operable la supletoriedad hacia la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, amén de que era inconcebible que procedimientos administrativos iniciados de oficio pudieran caducar [en esa época los requisitos para la supletoriedad incluían el que la figura jurídica objeto de suplencia estuviera regulada de manera insuficiente y no

estaba regulada de manera insuficiente, sino simplemente no estaba regulada]. La Ministra no cambió de opinión, aun así se logró que la caducidad contara, como debía ser, a partir del cierre de la instrucción del procedimiento y con ello se salvaron cerca de doce mil expedientes que corrían el peligro de caducar.

Hubo otra denuncia de contradicción de tesis promovida durante esa gestión en materia de transparencia que exponía que, no obstante el principio de máxima publicidad, el acceso a la información pública gubernamental no podía convertirse en una herramienta para que un particular se hiciera de información de otro particular, más allá de algunos casos en los que la información es, por su naturaleza, pública. De esta forma se planteó ante el Pleno de la Corte, la contradicción de tesis entre la Primera y la Segunda Salas, al resolver los juicios de amparo indirecto en revisión 1890/2009 y 1922/2009 respectivamente. Esta Contradicción de Tesis se circunscribió a analizar el valor normativo que debía otorgarse a la LGEEPA, la cual, como ley específica, regula en su título Quinto, Capítulo Segundo, el derecho al acceso a la información contenido en los procedimientos administrativos sustanciados por la PROFEPA, pues mientras la Primera Sala consideraba el papel de dicha norma; la Segunda Sala lo soslayaba. El planteamiento que se hizo resultó acertado y le pareció tan importante al Ministro Juan N. Silva Meza, entonces presidente de la Suprema Corte, que hizo suya la denuncia de contradicción, pues además la tesis contendiente por parte de la Primera Sala, había sido dictada en su ponencia y el planteamiento era relevante, ya que el entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública abiertamente había ordenado a la PROFEPA entregar documentación que incluía información confidencial. Aunque la tesis por contradicción 56/2011 no resolvió de fondo el problema planteado por la PROFEPA, aún prevalece el criterio hecho valer por el entonces Ministro Silva Meza.

Otra muestra de la seriedad del trabajo en la PROFEPA en aquellos entonces es el operativo denominado Cuenta Cuartos, que evidenció la sobre-densificación que había en la zona hotelera de Cancún, que en esa época permitía un máximo de habitaciones en la denominada Unidad de Gestión Ambiental (UGA) 9, de 30,990 y que para junio de 2009, fecha en la que concluyó el operativo, arrojó el número de 36,852 cifra que, amén de superar a la permitida en 5,862 implicaba problemas urbanos y ambientales que ya se notaban.

Ante ello, el Procurador emitió dos Recomendaciones, fundadas en los artículos 5º fracción XVIII de la LGEEPA y 118 fracción VI del entonces vigente Reglamento Interior de la SEMARNAT; la primera, dirigida al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la otra, al Presidente Municipal de Benito Juárez. En esos documentos se recomendó llevar a cabo las medidas y acciones necesarias que propiciaran el mejor cumplimiento y apego a las disposiciones contenidas tanto en el Programa de Desarrollo Urbano (PDU) de la Ciudad de Cancún, como en el Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Benito Juárez, con el fin de evitar consecuencias negativas al ambiente. Aunque esa recomendación 001/2009, al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fue rechazada trece meses después, con el argumento infundado de que estaba mal hecho el conteo, aunque no dijo el por qué se suponía que





# ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS A 30 AÑOS DE FUNDACIÓN DE LA PROFEPA?

**E**n 2007 tuve la fortuna de celebrar el Décimo Quinto aniversario de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), recuerdo que fue un día de satisfacción para todos los que formábamos parte de esa gran institución, ya que nos propusimos trabajar para ser un organismo que orientara, previniera e hiciera cumplir la ley.

Quince años después, la situación de la PROFEPA se ve muy distinta. De entrada sin 32 delegados, que se encargaban de vigilar y proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país. Por otro lado con un presupuesto mermado por aquello que hemos escuchado durante cuatro años de la administración federal: la austeridad.

En 2021 el presupuesto para la PROFEPA fue de 742 millones, 103 mil 128 pesos, mientras que en 2007 fue de 825 millones, 879 mil, 301 pesos, es decir, en 2021 ejerció 10.14 % menos de lo que se ejerció en 2007, lo cual es preocupante para una institución que se encarga de estar "Al servicio de la naturaleza", como dice su slogan.

Cuando revisaba información para escribir esta colaboración, que muy amablemente me invitó el Licenciado Salvador Muñúzuri Hernández, Director General del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C., a quien le agradezco su atención; me encontré con un texto que el Doctor Hernando Guerrero Cázares, ex Procurador de la PROFEPA, ideó publicar con motivo de los 20 años de la PROFEPA.



Por Ignacio  
Loyola Vera

*Diputado Federal por el III Distrito del municipio de Querétaro; secretario de la Comisión de Energía, de la LXV Legislatura. Socio fundador de Once Once, Desarrollos y Consultoría, S.A. Procurador Federal de Protección al Ambiente (2005-2007). Cuenta con experiencia en la definición y desarrollo de estrategias y relaciones gubernamentales y empresariales, realización de estudios y proyectos de edificación, calidad y medio ambiente, entre otras.*



La edición tuvo por nombre: "Memorias de la PROFEPA. 20 años de justicia ambiental en México"; el Doctor Hernando nos invitó a los ex procuradores a relatar nuestra experiencia y también, en esa misma edición hay un texto del Doctor José Sarukhán Kermez, la Mtra. Ana Luisa Guzmán y López Figueroa, de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Al texto que me voy a referir, "Protección de nuestro capital natural con información confiable", fue dividido en varias partes, desde la creación de la procuraduría hasta uno denominado: "La PROFEPA hacia el futuro", el cual me llamó la atención.

A continuación les comparto un párrafo:

Para estar a la altura del reto que tiene por delante, la PROFEPA requerirá, entre otras cosas, con presupuesto suficiente y un capital humano aún más preparado; con la tecnología y la información necesarias para tomar mejores decisiones, priorizar acciones e incrementar las de carácter preventivo; con valoraciones económicas realistas de los daños causados al medio ambiente que tomen en cuenta la diversidad biológica, cultural y social de nuestro país; con autonomía e independencia política para actuar con instrumentos jurídicos adecuados para enfrentar y atender las múltiples facetas de los problemas ambientales que son de su competencia.

A 10 años de que se escribió dicho texto, la procuraduría no cuenta ni con el presupuesto suficiente ni con el capital humano más preparado.

Entre 2011 y 2015, la procuraduría tuvo un presupuesto adecuado, pues recibió más de mil millones de pesos. Pero a partir de 2018 el presupuesto se empezó a reducir y el año más notorio fue en 2019 cuando recibió 746 millones de pesos. Un recurso similar se recibió pero en 2006, hace 16 años.

En cuanto al personal, en mayo de 2019 se les pidió la renuncia a los delegados de la procuraduría, pues de acuerdo a lo que esta administración llama nuevo diseño de la Administración Pública, las dependencias que deben contar con delegados son sólo las secretarías.

Al frente quedó un encargado de despacho y para completar la acción, el 31 de agosto de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que las delegaciones ahora son Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la PROFEPA.

Por lo anterior, sin los delegados no se podrán realizar las tareas como operativos para combatir la tala clandestina, la protección de la mariposa monarca, inspecciones en materia de industria, en sí del cuidado de la flora y fauna de la República Mexicana.

Termino con esto que escribí hace 10 años: "El camino ya andado por los que me antecedieron y el que me correspondió caminar, dejó un legado en el cuidado y protección al medio ambiente. Los sucesores tienen la oportunidad de cuidar y cultivar más acciones, mejores prácticas y mayores resultados, para que el crecimiento económico de nuestro país sea conciliado de manera positiva con la protección de nuestros invaluable recursos naturales". 🌿



# CONTRA UNA JUSTICIA AMBIENTAL SELECTIVA

GREENPEACE

Por Luis  
Miguel Cano

El año pasado escribí en este mismo espacio que albergaba cierta esperanza para la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano en nuestro país, a la luz de ciertas resoluciones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia, las cuales a su vez podrían permear en el resto de juzgados y tribunales de amparo. Igualmente, invitaba a estar pendientes del comportamiento judicial de forma habitual. Hoy no tengo tanta esperanza.

Este 17 de agosto la Segunda Sala de la Corte falló dos amparos en revisión: el 173/2022 y el 230/2022; el primero bajo la ponencia del ministro Laynez, el segundo en la de la ministra Esquivel. Al momento de escribir estas líneas –a finales de septiembre–, solo se encontró disponible

el engrose del segundo de esos casos. Hasta donde pude saber, hay tres casos más en la Corte con similar temática: la prohibición de plásticos de un solo uso. Dos de ellos los juzgará la Segunda Sala, el otro la Primera. Se trata de los amparos en revisión 128/2022, todavía sin ponencia en la Primera Sala, y los amparos en revisión 139/2022 y 143/2022, en las ponencias de la ministra Ortiz y el ministro Pérez, en dicho orden. El rasgo compartido en todos estos juicios es que algunas empresas cuestionaron las prohibiciones de la legislación de Oaxaca para emplear tales plásticos de un solo uso.

A partir de la información pública disponible en los portales de la Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, es posible conocer que las empresas promotoras de estos

amparos parecen ser Coplasur, S.A. de C.V. (AR 128/2022); Jugos del Valle, S.A.P.I. de C.V. (AR 139/2022); Embotelladora Mexicana de Bebidas Refrescantes, S.R.L. de C.V. (AR 143/2022); Propimex, S.R.L. de C.V. (AR 173/2022), y Oxxo, S.A. de C.V. (AR 230/2022).

Vale la pena dejarlo claro: las empresas son titulares de derechos en nuestro sistema jurídico y por supuesto que pueden acudir al amparo para buscar que se garanticen; otra cosa es lo que se pueda opinar y criticar de los objetivos que persiguen con sus acciones. En todo caso, lo que importa resaltar ahora son los argumentos de la Segunda Sala para amparar en los dos juicios que ya ha resuelto, a fin de que se puedan rectificar sus fallos.

De entrada, conviene comentar que los dos asuntos resueltos contaron con cuatro votos, pues la ministra Ortiz gozaba de sus primeras vacaciones tras haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones del año judicial dos mil veintidós.

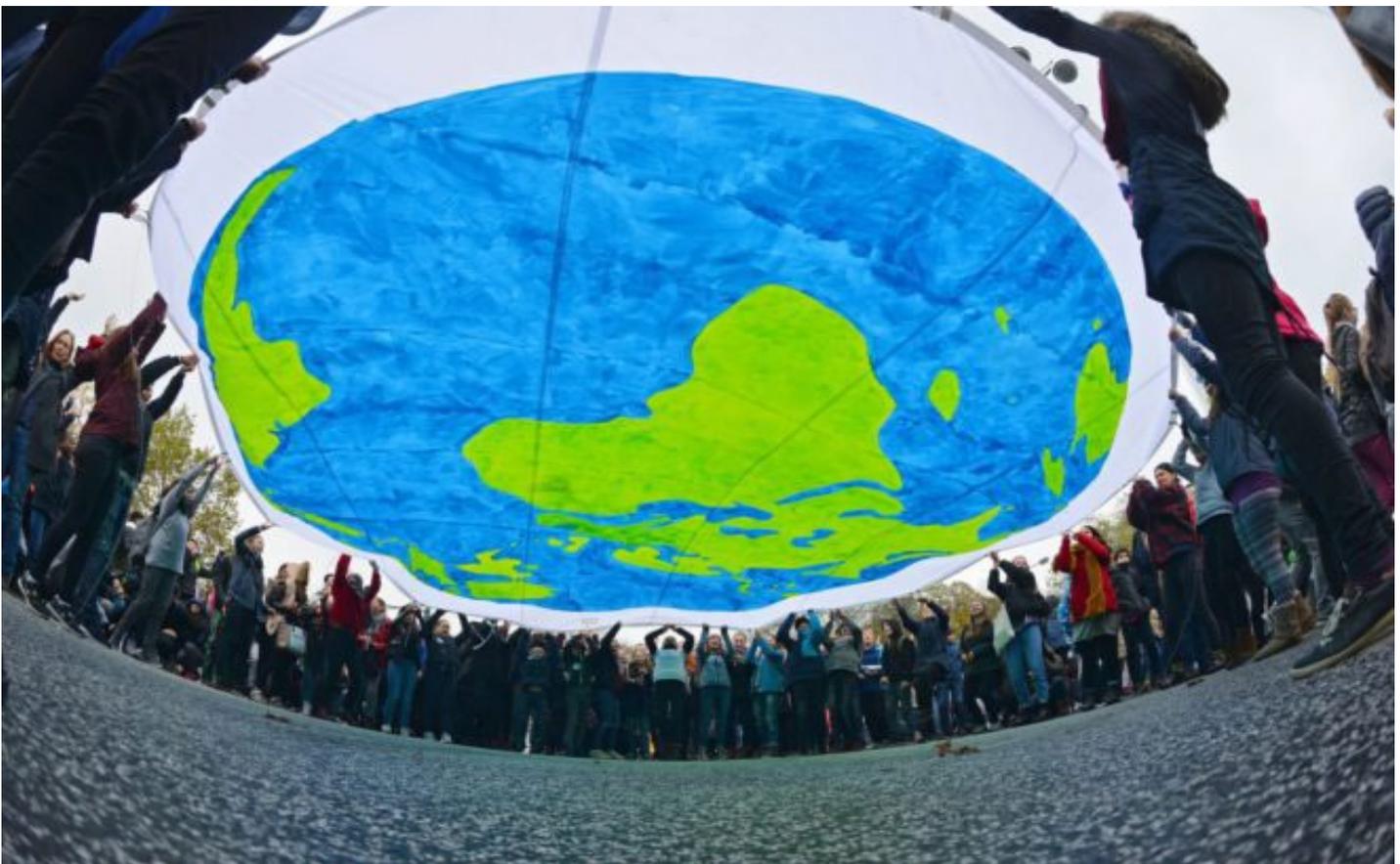
Como sea, esos cuatro votos son suficientes para constituir jurisprudencia por precedente obligatorio. Por lo cual, se tiene el problema de que las mismas empresas y otras busquen ampararse contra prohibiciones similares aprobadas en otros Estados e igualmente, si la Segunda Sala quisiera corregir sus fallos, tendría que hacer explícitas las razones para cambiar su criterio, a fin de que se pueda interrumpir aquella

jurisprudencia ya alcanzada.

Lo bueno de todo eso es que es muy sencillo corregir el criterio adoptado. En los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022 se olvidó el mandato establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución Política, a la vez que se olvidó el mandato de llevar a cabo un control ex officio de las disposiciones legales involucradas. Las facultades de la Federación son y deben ser expresas, no así las de las autoridades estatales; eso basta para la enmienda.

La equivocación en el razonamiento de la Sala en ambos juicios es patente: invalidan las prohibiciones locales porque consideran que la autoridad estatal no tiene competencia para establecerlas, pues la Ley General no le concede expresamente esa atribución, y porque puede interferir con facultades expresamente confiadas a autoridades federales. Su error es que la regla que rige la distribución de competencias en México es la inversa.

Son múltiples opciones las que se han abierto para enmendar este desastre; la primera depende de la valentía de la Segunda Sala para reconocer sus errores y corregirlos; la segunda depende de la Primera Sala y que se dé cuenta a tiempo de lo sucedido para no reiterar los olvidos comentados. Hay una tercera vía en manos de la sociedad, que puede llevar el caso a sedes internacionales y buscar un litigio estratégico contra la Ley General. 🌐





# MOVER LAS FRONTERAS DEL DERECHO

**A**cceder a la justicia ambiental en México es difícil, por ello es por lo que las organizaciones de la sociedad civil y las colectivas echamos mano de una herramienta poderosa y lenta: el litigio estratégico. Este tipo de litigio implica la definición de un objetivo claro, por ejemplo, el desarrollo de los contenidos de tal o cual derecho humano, y el diseño de un plan, esto es, la construcción de una argumentación nueva, distinta de la hegemónica que permita mover o transgredir las fronteras dadas a nuestros derechos fundamentales, así como la identificación y ponderación de los obstáculos a sortear dentro y fuera de los juzgados. El litigio estratégico ha sido usado en América Latina y otras latitudes para construir y avanzar la agenda de

derechos humanos y consolidar así el Estado de derecho.

Los casos que en esta ocasión nos llegan a través del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) fueron parte de litigios estratégicos con los que se buscó posicionar cuestiones trascendentales para la tutela de los derechos al agua, al medio ambiente sano, el territorio, la participación y la autonomía. A continuación se analizan y señalan los avances en la agenda de derechos humanos logrados mediante el litigio estratégico en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como los cuestionamientos que las sentencias obtenidas han traído aparejadas. 🌱



CEMDA

Por CEMDA.



Por Sandra  
Moguel

*Abogada  
ambientalista  
del Programa  
de Ecosistemas,  
smoguel@aida-  
americas.org,  
consultora en  
derechos humanos,  
ambiente y cambio  
climático, twitter @  
astridpuentes*

## EL ARRECIFE VERACRUZANO Y LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

**D**os personas residentes de Veracruz, representadas por el CEMDA y con apoyo de otras organizaciones, presentaron una demanda judicial en contra de la construcción de la ampliación del puerto de Veracruz en el 2016; fue hasta el 2022 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por unanimidad que los permisos ambientales para la obra mencionada son ilegales, en tanto no se evaluaron integralmente las afectaciones completas a los arrecifes coralinos del Parque Sistema Arrecifal Veracruzano (PNSAV).

Esta sentencia 54/2021 confirma, de manera inquebrantable, el criterio y examen para abrir la justicia en casos ambientales en México en este lustro; uno de los eventos que estudió la Corte es si el acto que se reclamaba estaba consumado; concretamente, si la construcción citada todavía tenía oportunidad de ser revisada en el juicio, a pesar de que la mayor parte de esa obra ya estaba construida. Al respecto, el máximo tribunal reafirmó que las autorizaciones de impacto ambiental no se agotan en un solo momento; es decir, en el momento de su expedición por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Esas resoluciones administrativas contienen términos y condiciones de cumplimiento, de tal manera que, si se incumplen la autoridad ambiental tiene la atribución de aplicar medidas de seguridad, compensación, suspensión, incluso hasta la misma revocación de los permisos.

La generalidad es que la evaluación de impacto ambiental en México se ha visto como un mero trámite y no una revisión real de los impactos que causa una obra determinada sobre los ecosistemas. Con el criterio de la Corte, los promotores de los proyectos no pueden hacer lo que quieren una vez obtenido el

permiso; esto significa que todavía hay consecuencias legales que continúan durante su vigencia.

La sentencia aborda conceptos como ampliación de la participación pública y corresponsabilidad para proteger al medio ambiente sano, aunque sigue teniendo el reto de hacerse ejecutable en la realidad. La Corte ordena a la SEMARNAT evaluar de manera exhaustiva el proyecto de la ampliación del puerto, elaborar planes de restauración y solicitar peritajes internacionales para la revisión de las afectaciones de las obras al PNSAV. Aunque en el texto judicial es claro, no se cuenta con un plan de cumplimiento concreto, tanto en tiempo, como en espacio y de asignación de recursos financieros.

Las visitas de asesoramiento y/o asistencia técnica internacional – en particular de la Convención Ramsar, tratado intergubernamental que protege humedales como el PNSAV- corren a cargo del sector ambiental gubernamental. No es ningún secreto que la SEMARNAT y la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas apenas subsisten con el presupuesto y personal que tienen asignados, por lo que el cumplimiento del mandato judicial es cuestionable.

En conclusión, la argumentación jurídica de esta sentencia denota el avance del Derecho Ambiental en México; su ejecución sigue siendo el gran reto, y más cuando ya se ha construido en este caso, gran parte de la ampliación del Puerto de Veracruz. Si bien la justicia no fue necesariamente expedita, este fallo histórico representa la gran oportunidad para México de generar un parteaguas en la evaluación de impacto ambiental y la aplicación efectiva de la ley. 🌊



Por Astrid  
Puentes Riaño

*Abogada  
independiente,  
consultora  
en derechos  
humanos,  
ambiente  
y cambio  
climático, twitter  
@astridpuentes.*

## RÍO ACTOPAN Y RÍO ANTIGUA

**H**ay una sentencia del Juzgado Décimo Octavo de Distrito del Estado de Veracruz, en Xalapa, que es razón de celebración y orgullo incluso a nivel internacional. Es la sentencia en que decidió la acción de amparo que comunidades del río Actopan y Antigua. Es una buena sentencia, pues aplica magistralmente el derecho nacional y estándares internacionales a la protección de los derechos al medio ambiente sano y al agua de las comunidades. Puntualmente, tres puntos fundamentales a resaltar:

Primero, la interpretación del interés legítimo de las comunidades, con lo cual permitió que éstas accedieran a la justicia. Aunque suena obvio, desafortunadamente aún en México es uno de los pasos fundamentales que se niegan sistemáticamente en casos como estos, por lo que quienes accionan deben llegar incluso a la Suprema Corte, solo para que se les reconozca su derecho como demandantes. Por ello, este es un buen punto para el juez, quien reconoció que la reducción de protección de la cuenca de la que dependen las comunidades es un interés suficiente para acceder a la justicia. Es justo esto lo que ordena la Constitución y el derecho internacional.

Segundo, el juez reconoce que el derecho a participar es un elemento esencial del derecho humano al ambiente sano. Dado que la reducción de protección en la cuenca de la que dependen las comunidades no fue consultada, el Estado desconoció este derecho. Este es otro elemento que, aunque pareciera obvio, no lo es y al contrario, sistemáticamente se implementan proyectos sin los procesos adecuados de consulta. En esta sentencia el juez recuerda la importancia de asegurar que las personas afectadas por una decisión que impacte su medio ambiente tienen el derecho de participar; las normas en México así lo exigen, incluyendo el Acuerdo de Escazú, un tratado internacional que el país ratificó recientemente. Este es un gran ejemplo de por qué el participar y ser consultados es un derecho y no una dádiva a negociar.

Tercero, el juez tuvo en cuenta que la decisión que afectó la protección de la cuenca se tomó sin estudios adecuados y actuales, que consideran tanto los derechos de las comunidades, como la importancia de la cuenca en materia ambiental, social, religiosa y económica. Por ello dio la razón a las comunidades. Este es un aspecto fundamental, especialmente hoy en que vivimos una crisis climática, de agua y de biodiversidad y considerando que el marco legal mexicano como el derecho internacional exigen que el Estado planee y tome decisiones basadas en estudios objetivos, integrales e independientes, que consideren además el impacto en los derechos humanos que actividades, acciones y proyectos pudieran causar.

Por ello esta sentencia es un buen ejemplo de protección del derecho individual y colectivo al medio ambiente sano, derecho que se reconoce en la Constitución mexicana y que también recientemente fue reconocido por la Asamblea General de la ONU como un derecho universal. 🌍



Río Antigua



Por Daniel  
Cerqueira

*Director del  
Programa Derechos  
Humanos y  
Recursos Natural  
es de la Fundación  
para el Debido  
Proceso,  
dcerqueira@dplf.org.*

## AVANCES EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. LECCIONES DESDE EL AMPARO MASEWAL

**E**l 3 de marzo del presente año el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Estado de Puebla dictó una sentencia definitiva en el marco de una acción constitucional de amparo interpuesta por el pueblo indígena masewal. La acción impugnaba la validez de tres títulos de concesión minera, por vulnerar el derecho al consentimiento libre, previo e informado; la integridad cultural, la autonomía, territorio y el agua del pueblo indígena masewal, entre otros derechos.

La sentencia recoge algunos de los criterios interpretativos más avanzados en la materia. Entre los temas abordados en el fallo a comentar, destaco:

### 1. Derecho de propiedad sobre los recursos naturales ubicados en los territorios indígenas

Las autoridades estatales demandadas por el pueblo masewal alegaron que, bajo el ordenamiento jurídico

mexicano, los yacimientos mineros son bienes de dominio directo de la Nación, pudiendo el Estado otorgar concesiones a particulares para su aprovechamiento. De forma novedosa, el Tercer Tribunal Colegiado interpretó el alcance de dicha regla a la luz de otras reglas y principios previstos tanto en el ordenamiento mexicano como internacional, los cuales garantizan a los pueblos indígenas el derecho de propiedad sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios, tanto en la superficie como en el subsuelo. Sobre ese punto, el fallo comentado concluyó que:

[...] las actividades de extracción de los minerales del subsuelo, objeto de los títulos concesionarios, son bienes que comparten un doble régimen. Esto es, por una parte, el dominio pertenece al Estado Mexicano, sin embargo, el propio [Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT] reconoce como parte de los derechos de las comunidades indígenas la participación en su utilización, administración y conservación.

## 2. Derecho al consentimiento libre, previo e informado

La jurisprudencia interamericana es clara al fijar como objeto último de todo proceso de consulta previa la obtención del consentimiento del pueblo o comunidad; ello significa que la consulta no debe ser conducida como un mero trámite formal dirigido a validar una decisión estatal preconstituida.

Los parámetros internacionales vigentes permiten identificar que el consentimiento es mandatorio, cuando:

- ▶ Se trate de transferencia de las tierras que ocupan o su reubicación (Convenio 169 de la OIT, art. 16.2 y Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, art. 10), y
- ▶ En casos de depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en las tierras o territorios indígenas (Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, art. 29).

Adicionalmente, en el Caso Saramaka vs. Surinam, la Corte Interamericana de Derechos Humanos añadió una circunstancia adicional, en los siguientes términos:

(...) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [de un pueblo indígena o tribal], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar[los], sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones” .

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que un proyecto “a gran escala”, parte de su magnitud, volumen e intensidad de la afectación al territorio e impacto



humano y social de la actividad. Ha concluido que “las grandes explotaciones mineras” y de hidrocarburos son ejemplos de actividades económicas a gran escala .

El fallo del Colegiado es consistente con los estándares internacionales, al señalar que:

[...] la Comunidad Indígena quejosa contaba con un derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, de manera que, al haberse emitido los títulos de concesión minera reclamados afectando parte de sus tierras, sin haberse llevado a cabo dicha consulta, deben quedar insubsistentes (pág. 338). 🌐







*Ing. Nicolás Mendoza Jiménez, Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México y Lic. Pedro David Rodríguez Villegas, Presidente Municipal de Atizapán de Zaragoza.*

## ATIZAPÁN DE ZARAGOZA APRUEBA SU PRIMER PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

*La Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, por conducto de su Dirección General de Ordenamiento e Impacto Ambiental, encabezada por el ingeniero Nicolás Mendoza Jiménez, se ha dado a la tarea de impulsar la elaboración y actualización de Programas de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) en los diferentes municipios de la entidad, esfuerzo al que sumaron al Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C., a quien se encomendó el desarrollo de dos de aquellos POEL, entre los que se encuentra el correspondiente al territorio del Municipio de Atizapán de Zaragoza.*

El desarrollo de proyectos de esta naturaleza requiere necesariamente de la participación de diversos actores, entre los que destaca el equipo técnico a cargo de la elaboración de las bases del documento, para la cual se ocupan documentos e información oficial y doctrina, que es robustecida con visitas de campo y análisis propios de los técnicos a cargo del proyecto, dando cuenta del estado

actual en el que se encuentran las áreas no urbanas del municipio, generándose así un instrumento actualizado, para cuya elaboración también se llevan a cabo talleres en los que se convoca a la comunidad y se fomenta su participación en la identificación de los problemas que aquejan al municipio. De esta forma se genera un documento robusto, en el que se cuenta con información documental histórica del territorio, soportada



Instalación del Comité de Ordenamiento Ecológico.

con observaciones actuales y con el pulso de los habitantes, lo que le imprime un dinamismo importante al instrumento y ayuda al cumplimiento de su objeto, que es proveer a la conservación de las áreas naturales, la mitigación del deterioro de aquellas que se encuentran impactadas y el fomento del desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos.

Como se puede apreciar, en la formulación de un POEL intervienen diversos actores cuya participación coordinada resulta en un instrumento de planeación del territorio que ayuda a la toma de decisiones y al control de la expansión de las zonas urbanas, al establecer criterios generales bajo los que se regirán las Unidades de Gestión Ambiental en las que se divide el territorio sujeto a ordenamiento.

Ahora bien, para contextualizar el momento en el que se encuentra el POEL del Municipio de Atizapán de Zaragoza, es preciso señalar que la formulación de estos Programas se divide en 4 etapas: caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta. El desarrollo del Programa es seguido puntualmente por un Comité de Ordenamiento Ecológico, conformado por representantes de las dependencias del gobierno municipal, del gobierno del Estado, que inciden en las cuestiones ambientales y de desarrollo urbano, así como por representantes de la sociedad civil. En conjunto, los miembros del Comité revisan los avances del proyecto y aprueban cada una de sus etapas y, cuando así lo estiman necesario, hacen observaciones y formulan propuestas que son atendidas por el equipo a cargo de la formulación de los documentos.

Si bien, desde 2019 los trabajos del POEL de Atizapán se encontraban en curso y avanzando a buen ritmo, la contingencia sanitaria generada por la pandemia implicó la desaceleración del desarrollo, a lo que se sumó el cambio de administración del Ayuntamiento, lo que hizo necesario instalar nuevamente el Comité de Ordenamiento Ecológico, acto que tuvo lugar el pasado 2 de septiembre.

Es preciso destacar y reconocer que el actual Presidente Municipal, Lic. Pedro David Rodríguez Villegas, propició no solo la reanudación de los trabajos, sino que impulsó su desarrollo para no demorarlo más, lo que permitió que el 30 de septiembre se aprobaran las etapas de diagnóstico y pronóstico para luego, el pasado 25 de octubre, se procediera a la aprobación en lo general de la etapa de propuesta, lo que refleja el interés de esta administración en la protección del medio ambiente en su territorio y de establecer las bases para que los recursos naturales sean aprovechados de forma racional y sustentable.

Con la aprobación de la última de las etapas del POEL lo que sigue es que el documento íntegro se someta a consulta, poniéndolo a disposición del público en general para su revisión; se abrirá un periodo para la recepción de comentarios y su posterior atención, para después ser publicada la versión final en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, con lo que surtirá efectos generales y podrá constituirse como un instrumento para la formulación de políticas públicas de conservación y aprovechamiento.



Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández, Director General del CEJA y Lic. Miguel Ángel Contreras Carmona, Director de Ordenamiento Ecológico de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México.



Algunos de los participantes presenciales y a distancia que cursaron el Diplomado en Derecho y Gestión Ambiental.

## CONCLUYEN EXITOSAMENTE DIPLOMADOS EN DERECHO Y GESTIÓN AMBIENTAL Y EN IMPACTO AMBIENTAL DEL CEJA

Como parte de la oferta educativa de este 2022 el Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C., en coordinación con la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, impartió la XXVI (vigésima sexta) edición del Diplomado en Derecho y Gestión Ambiental que tuvo una duración de 100 horas, en cuya inauguración se contó con la presencia del director de la facultad, el Dr. Víctor Manuel Velázquez Aguilar y con la conferencia magistral a cargo del Dr. Luis Eduardo Gómez García,

Procurador de Protección al Ambiente del Estado de México.

Cabe señalar que esta edición es el primer ejercicio académico del CEJA que se imparte en la modalidad “híbrida” con sesiones presenciales en un aula de la Facultad, transmitidas simultáneamente en una plataforma de videoconferencias, lo que permitió impartir el Diplomado a participantes remotos en diversas partes de la república.

El Diplomado se llevó a cabo del 13 de mayo al 22 de agosto y la ceremonia



de clausura y entrega de reconocimientos tuvo lugar el 12 de octubre; y en ella estuvieron presentes la titular de la Secretaría de Educación Abierta y Continua de la Facultad de Ciencias, Mtra. María Elena Martínez González de la Vega y el Director, junto con el director general del CEJA, Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández.

De igual forma acaba de concluir el Diplomado en Evaluación del Impacto Ambiental, cuya impartición se desarrollo en conjunto con la Academia Mexicana de Impacto Ambiental, A.C., presidida por el recién nombrado Ing. Carlos Rábago Estela, quien también formó parte de la plantilla de expositores.

Este Diplomado se llevó a cabo completamente a distancia y tuvo una duración de 100 horas, impartidas entre el 19 de

julio y el 3 de noviembre, día en que tuvo lugar la conferencia magistral de clausura cuya impartición corrió a cargo del Ex Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ing. Juan Rafael Elvira Quesada. 🌱

*Enhorabuena para los participantes que acreditaron satisfactoriamente estos Diplomados.*

*Invitamos a nuestros amables lectores a conocer la oferta académica que el CEJA les ofrece para el primer semestre del año 2023, en la que contaremos con estos Diplomados y otros tantos cursos y talleres impartidos por expositores con reconocidas trayectorias y amplia experiencia.*



# TIPS BÁSICOS PARA EL CUIDADO DEL PLANETA



**1** NO TIRES NI DEJES DESECHOS NI BASURA EN EL SUELO.



**6** USA FOCOS AHORRADORES.



**2** UTILIZA EL AGUA RESPONSABLEMENTE.



**7** REDUCE TU CONSUMO, RECICLA Y REUTILIZA TODO LO QUE PUEDES.



**3** INICIA UN HUERTO EN CASA.



**8** ADQUIERE PRODUCTOS LOCALES.



**4** DESCONECTA LOS APARATOS ELÉCTRICOS QUE NO USES.



**9** FOMENTA EL COMERCIO JUSTO.



**5** SEPARA LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN ORGÁNICOS E INORGÁNICOS.



**10** TRANSPÓRTATE EN BICI.

**Duración 120 horas**

# Diplomado en Derecho y Gestión Ambiental

**XXVII Edición**

Este diplomado contiene un total de 120 horas distribuidas en cinco módulos, dos conferencias magistrales, una práctica de campo (i.e. visita guiada y un caso práctico como dinámica grupal). Aunque está dirigido fundamentalmente a abogados (titulados o no) pueden inscribirse profesionales de distintas disciplinas que tengan interés *in genere* en la materia ambiental.



**Inicia 24 de febrero de 2022**

**Sede:** Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad Universitaria, México).

**Horario:** Viernes de 16:00 a 20:00 hrs. y sábados de 10:00 a 14:00 hrs.

**Cuota de Recuperación:** \$6,000.00 + IVA por cada uno de los cinco módulos.  
- **15% de descuento** a quienes realicen el pago completo anticipado (una sola exhibición) y  
- **20% de descuento** a estudiantes y alumnos vigentes de la UNAM.

**Coordinador Lic. Salvador Muñúzuri Hernández**

Algunas clases y actividades presenciales.

● **Módulo I.** Ambiente y Derecho.

● **Módulo II.** Empresa, Gestión Ambientales Instrumentos de Política Ambiental.

● **Módulo III.** Recursos Naturales y Biodiversidad.

● **Módulo IV.** Recursos Naturales y Contaminación. Urbanización.

● **Módulo V.** Responsabilidad y Litigio Ambiental.

Actividades por zoom de  
manera sincrónica

