

**FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY**

LICENCIATURA EN DERECHO



DESVANECIMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR EN LOS MEDIOS DE DEFENSA
ANTE LAS DETERMINACIONES DE LA PROFEPA

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE
LICENCIADO/A EN DERECHO

PRESENTA: ROBERTO SEBASTIÁN WOO TRASFÍ

ASESOR DE FONDO: DR. MIGUEL OSWALDO ZÁRATE MARTÍNEZ
ASESOR DE FORMA: DR. JOSÉ FABIÁN RUÍZ

Santa Catarina, Nuevo León, a 17 de noviembre del 2024

*Con dedicatoria especial a mis padres,
por haberme formado y guiarme en cada etapa.*

A mi hermana, por impulsarme a ser mejor.

A mi novia, por su apoyo a lo largo de este proceso.

*A mi mentor, por ayudarme a dar los primeros pasos
en el ejercicio profesional.*

RESUMEN

El sistema jurídico mexicano se ha transformado ante la nueva visión del medio ambiente. Como consecuencia de este nuevo paradigma, se ha propiciado la adopción de diversos principios jurídicos que trascienden al Derecho Ambiental. Cuestión, que ha generado el desvanecimiento de la medida cautelar en los medios de defensa a los que puede acudir el gobernado ante las determinaciones de la PROFEPA.

Palabras Clave: Derecho Ambiental, medios de defensa, medida cautelar, principios.

ABSTRACT

The Mexican legal system has been transformed due to the new vision of environment. Because of this new paradigm, diverse principles which transcend Environmental Law have been adopted. As a result, the institution of interim measures in the means of defense has faded.

Key Words: Environmental Law. means of defense, interim measure, principles.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Página 6
CAPÍTULOS	
I. DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO	9
A. Evolución del Derecho Ambiental a Nivel Internacional	12
1. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972)	13
2. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992)	14
3. Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002)	15
B. Evolución del Derecho Ambiental en la Constitución Mexicana	16
1. Bases Constitucionales de 1917	16
2. Reforma de 1971 al artículo 73 de la CPEUM	17
3. Reforma de 1983 al artículo 25 de la CPEUM	18
4. Reforma de 1987 a los artículos 27 y 73 de la CPEUM	18
5. Reforma de 1999 a los artículos 4 y 25 de la CPEUM	20
6. Reforma de 2011 al artículo 4 de la CPEUM	21
C. Principios que Rigen el Derecho Ambiental	24
1. Principio de Prevención	29
2. Principio de Precaución	30
3. Principio de In Dubio Pro Natura	31
4. Principio de Contaminador-Reparador	32
5. Principio de Soberanía y Responsabilidad	32
6. Principio de Buena Vecindad y de Cooperación Internacional	34
7. Principio de Participación Ciudadanía	34
8. Principio de No Regresión	36
II. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE VERIFICACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL A NIVEL FEDERAL	37
A. Sobre los Instrumentos de Control en Materia Ambiental	37
B. Sobre la SEMARNAT y la PROFEPA	40
C. Sobre el Procedimiento Administrativo de Verificación en Materia Ambiental	42

1. Orden de Inspección	44
2. Visita de Inspección	44
3. Medidas de Seguridad y Medidas Correctivas o de Urgente Aplicación	46
4. Del Procedimiento Administrativo de Verificación al Procedimiento Administrativo Sancionatorio	49
D. Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental	53
 III. DE LOS MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA AMBIENTAL Y LAS MEDIDAS CAUTELARES	57
A. Medios de Defensa	58
1. Recurso de Revisión	58
2. Juicio Contencioso Administrativo	64
3. Juicio de Amparo	69
B. Procedencia de las Medidas Cautelares en los Medios de Defensa	73
1. Suspensión en el Recurso de Revisión	76
2. Suspensión en el Juicio Contencioso Administrativo	77
3. Suspensión en el Juicio de Amparo	78
 IV. EL ACCESO A LA JUSTICIA VS EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO	82
 CONCLUSIONES	97
 BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCIÓN

El Derecho Ambiental ha adquirido una relevancia significativa en el sistema jurídico mexicano, lo cual, se debe a la evolución en la noción del medio ambiente y a los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha adquirido en la materia. Cuestiones, que han culminado en el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano a nivel constitucional (artículo 4º) y la adopción de diversos principios jurídicos que garantizan su ejercicio.

En atención a este nuevo paradigma, se ha transitado hacia un modelo de justicia ambiental rígido, donde la hermeneusis de los principios jurídicos medioambientales se ha convertido en una especie de garantía inmutable en favor del bien jurídico tutelado. Destacando que, si bien este escenario corresponde al nuevo modelo de protección medioambiental, reduce la efectividad de los medios de defensa con que cuenta el gobernado para combatir las determinaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (por sus siglas, “PROFEPA”).¹

Lo anterior, ha impactado especialmente en la concesión de la medida cautelar que puede ser otorgada en favor del gobernado en los diversos medios de defensa existentes. En este sentido, ya sea en el combate a una determinación propia del procedimiento de verificación (medida de seguridad) o la penalización impuesta en la terminación a un procedimiento administrativo sancionatorio, se ha acentuado el desequilibrio entre las partes involucradas.

En virtud de dichos antecedentes, el objeto de la presente investigación es estudiar los parámetros que rigen la concesión de una medida cautelar en los distintos medios de defensa que existen en contra las determinaciones de la PROFEPA. Si bien la normatividad

¹ A lo largo de la presente investigación, se hará referencia a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente bajo las siguientes dos denominaciones: PROFEPA o autoridad medioambiental.

reconoce la institución de la suspensión y regula su procedencia, su concesión parece ser incompatible con la aplicación e interpretación de los principios jurídicos medioambientales.

En consecuencia, se ha ocasionado el desvanecimiento de la medida cautelar en los medios de defensa existentes ante las actuaciones de PROFEPA.

A fin de comprender este fenómeno, a lo largo de este trabajo se desarrollan una serie de capítulos que ilustran: el marco jurídico del derecho humano al medio ambiente sano, las facultades de verificación con que cuenta la PROFEPA y la interacción que se presenta con el gobernado a fin de garantizar la eficacia de la política medioambiental.

En este sentido, el primer capítulo tiene por objeto analizar la evolución que se ha presentado en el Derecho Ambiental Mexicano. Para ello, se aborda la visión del medio ambiente que actualmente subyace en esta rama del Derecho, a la luz de los antecedentes internacionales y nacionales. Lo cual, se aborda con el fin de comprender la manera en que se ha ajustado el sistema jurídico nacional hasta lograr el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano, así como la adopción de principios rectores en la materia.

Mientras tanto, el segundo capítulo tiene por objeto comprender el ejercicio de las facultades de verificación de la PROFEPA, así como la subsecuente apertura del procedimiento administrativo sancionatorio. Todo ello, con el fin de estudiar las etapas de ambos procedimientos y los momentos en que la autoridad medioambiental puede afectar la esfera jurídica del gobernado.

Por su parte, el tercer capítulo tiene por objeto abordar los medios de defensa existentes en materia medioambiental y los parámetros que deben atenderse para que sea concedida la medida cautelar. Particularmente, cuando la autoridad constata la existencia de una conducta contraria a la normatividad en la materia y emplea los principios jurídicos para justificar sus determinaciones.

Finalmente, el capítulo cuarto tiene por objeto analizar la relación entre el modelo existente de protección al medio ambiente y el derecho de acceso a la justicia del gobernado. Para tal efecto, se analiza un caso práctico ocurrido en el estado de Nuevo León y se indaga en los distintos parámetros utilizados tanto por la autoridad, como por el juzgador. Todo ello, con la finalidad de comprender el alcance que ha sido concedido a los principios jurídicos medioambientales dentro de nuestro sistema jurídico y sus implicaciones.

Capítulo I

DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

Desde sus inicios, la humanidad ha empleado recursos naturales para su supervivencia, interactuando de forma constante con su entorno. La doctrina califica dicha actividad como antropogénica, donde el Derecho no debe estar ausente.²

Cabe destacar que, en los últimos siglos, dicha interacción se ha intensificado con motivo del crecimiento demográfico en las civilizaciones (incremento en la demanda) y los avances tecnológicos en los modelos de producción (incremento en la oferta). Dando origen, a una serie de preocupaciones dentro de la sociedad internacional sobre el uso racional y equilibrado de los recursos naturales.³

Surge así, el Derecho Ambiental, que es la disciplina jurídica cuyo principal objeto es regular las actividades que amenazan las condiciones medioambientales que permiten la vida. El jurista Raúl Brañes, lo define de la siguiente manera:

*“Derecho Ambiental: Conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.*⁴

En palabras del propio autor, esta disciplina jurídica tiene por objeto regular “conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental”.⁵ Lo cual, debe interpretarse a la luz de las diversas visiones existentes acerca del medio ambiente. A final de cuentas, la tutela jurídica que se brinde al mismo se encuentra delimitada por la percepción que se adopte acerca de sus componentes.

² Brañes, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994/2018. P 19.

³ De la Maza Hernández, Roberto. “Derecho Ambiental: Dispersión Normativa y Corrupción”. Disponible en: **Revista El Mundo del Abogado**. Núm. 174. México, 2013. P. 56.

⁴ Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 29.

⁵ Loc. Cit.

Bajo este orden de ideas, en el Derecho Ambiental se destacan al menos dos elementos: la población y los recursos naturales, así como su interacción. No obstante, se advierte el alto grado de dificultad de delimitar el campo de aplicación del Derecho Ambiental debido a la complejidad de proporcionar una conceptualización unívoca sobre el medio ambiente.

En esta tesitura, la Maestra. Rosalva Narváez Díaz refiere que “*existe un elemento en común en todas las opiniones; el elemento natural. Existe como característica esencial en las definiciones*”.⁶

Históricamente, se han desarrollado diversas corrientes con el objeto de configurar una noción sobre el medio ambiente y con ello, delimitar el campo que es propio del Derecho Ambiental. Las mismas, se clasifican en: restrictivas, intermedias y extensivas.⁷

- A. Visión Restrictiva: La noción sobre el medio ambiente se encuentra limitada a los seres vivos. Autores como Quintana Valtierra, quien comparte esta visión, determina que “*el ambiente sólo lo integran organismos vivos y debe ser apreciado como un sistema*”.⁸
- B. Visión Intermedia: El medio ambiente se encuentra compuesto por elementos naturales, incluyendo diversos componentes como el agua, el aire y la tierra.⁹ Concepción que, si bien permite ampliar el bien jurídico que se pretende tutelar, no toma en cuenta las manifestaciones humanas en un ámbito y tiempo determinado.
- C. Visión Extensiva: El medio ambiente se encuentra compuesto no sólo por elementos naturales, sino también por elementos artificiales. Al respecto, la Dra. Carmona Lara proporciona la siguiente definición: “*El medio ambiente es lo natural y lo construido*

⁶ Narváez Díaz, Rosalva. **La Hermeneusis de los Principios Rectores Jurídicos Ambientales en México**. México, Editorial Flores, 2016. P. 07.

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.

⁹ Aceves Ávila, Carla. **Bases Fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano**. México, Porrúa, 2003. P. 05.

*y artificializado por el hombre, el medio ambiente se encuentra dominado por el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial”.*¹⁰

Cabe destacar que, en México, actualmente impera la visión extensiva sobre el medio ambiente. Lo cual, se plasma en los diversos cuerpos normativos del sistema jurídico nacional, entre los que se encuentra la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en lo sucesivo, “LGEEPA”), ley modelo en la materia medioambiental:

“ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados (...).”

Así, en el contexto actual del Estado Mexicano prevalece una visión extensiva del concepto de medio ambiente. Noción, que es el pilar sobre el que se construye la narrativa jurídica en la materia, ya que como se estableció previamente, el ámbito de aplicación del Derecho Ambiental solo puede entenderse en función de la concepción que se adopte sobre el medio ambiente.

Por otro lado, no debe pasar por desapercibido que la protección del medio ambiente requiere de coordinación y colaboración estratégica entre todas las autoridades del Estado Mexicano. Tan es así, que actualmente es una materia concurrente, donde los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) intervienen a fin de garantizar la efectividad de la política ambiental desde el ámbito de las facultades que le son conferidas.

Cuestión, que debe interpretarse conforme la multidisciplinariedad y transversalidad que subyace en la configuración de esta rama del Derecho. A final de cuentas, las regulaciones que se adopten en nombre del medio ambiente influyen directamente en el mercado (oferta y demanda de los recursos) y en las condiciones para el desarrollo económico

¹⁰ Carmona Lara, María del Carmen. **Derechos en Relación con el Medio Ambiente**. México, UNAM, 2000. P. 20.

y social. Requiriendo su configuración, del apoyo de las ciencias exactas (botánica, zoología, entre otras) para atender eficientemente las problemáticas inherentes a su gestión.

En palabras de Raúl Brañes, *“la eficiencia jurídico-ambiental depende en buena medida de que en su formulación se evalúen correctamente los efectos que las acciones humanas podrían generar en la naturaleza, pues solo así se tendrá como resultado una norma técnicamente apropiada”*.¹¹

Tomando en consideración lo antes expuesto y a fin de comprender con plenitud el campo de aplicación del Derecho Ambiental en México, es necesario estudiar las actuaciones de la comunidad internacional y los compromisos adquiridos por cada uno de los gobiernos involucrados. Esfuerzos, que facilitan el entendimiento sobre el marco protector de este bien jurídico de carácter difuso y colectivo.¹²

A. Evolución del Derecho Ambiental a Nivel Internacional

El Derecho Ambiental, como lo conocemos hoy en día, es el resultado de un proceso de concientización global sobre la importancia del medio ambiente. Atendiendo a su carácter reciente, no fue hasta la segunda mitad del siglo veinte que comenzó a gestarse el diálogo y con ello, una relación de coordinación entre los miembros de la comunidad internacional. Su principal pretensión ha sido definir una ruta de acción que se traduzca en compromisos para cada uno de los Estados participantes y la adopción global de un modelo económico sustentable.

Por ello, resulta esencial indagar en el contenido de diversos instrumentos internacionales que han servido como referencia en la materia. Advirtiéndose que, si bien no son los únicos existentes, son aquellos que han cobrado mayor relevancia e influido en evolución del ordenamiento jurídico mexicano debido a los compromisos y principios contenidos en ellos:

¹¹ Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 47.

¹² **Amparo en Revisión 307/2016**. Primera Sala de la SCJN. Sentencia constitucional. Noviembre 14, 2018. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Párr. 86. (Consulta: Nov. 01, 2024).

1. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972)

Este instrumento fue adoptado con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo, Suecia, del 05 al 16 de junio del año 1972. Posee un significado especial, al ser resultado de la primera conferencia a nivel internacional donde se abordó el tema medioambiental y se reconocieron los efectos adversos que la actividad humana puede tener en su entorno. Aspecto, que se ilustra mediante las porciones transcritas a continuación:

“2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos. (...)”

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas. (...)”

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio”.¹³

Así mismo, la obra contiene 26 principios que se encuentran dirigidos a la preservación de los recursos naturales, mediante la juridificación de la materia ambiental y el reconocimiento de su importancia en la política de desarrollo económico y social. Entre los principios contenidos que actualmente rigen la materia, se encuentran los siguientes: prevención (Principio 21)¹⁴, responsabilidad por daños ambientales (Principio 22)¹⁵ y régimen de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Principio 23).¹⁶

¹³ **Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.** ONU, Estocolmo, Suecia, Junio 16, 1972. Disponible en línea: ONU <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD_SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. (Consulta: Abril 24, 2024).

¹⁴ **“PRINCIPIO 21.** De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

¹⁵ **“PRINCIPIO 22.** Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

¹⁶ **“PRINCIPIO 23.** Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo”.

Este instrumento representa uno de los cimientos en el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano. Cabe destacar que el Estado Mexicano participó activamente en la Conferencia. No obstante, durante esta etapa, la política a nivel nacional carecía de mecanismos para garantizar la protección del medio ambiente, por lo que fue necesario iniciar con un proceso de adecuación del marco jurídico.

2. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992)

Este instrumento fue adoptado en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 03 al 14 de junio de 1992. Junto al mismo, se destaca la publicación de la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención para la Lucha Contra la Desertificación y el Programa 21 en relación con el desarrollo sustentable.¹⁷

En la Declaración se distingue el cambio climático, sus efectos adversos y su relación con la emisión de gases de efecto invernadero reconocidos en el Protocolo de Montreal. Su principal objeto, en términos de su artículo segundo, es “*lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático*”.¹⁸ Enfatizando que su efectividad, se ha encontrado condicionada al cumplimiento de instrumentos vinculados para emisiones de esta naturaleza, tales como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

Cabe destacar que la Declaración de Río, “*como se expresa en sus consideraciones, reafirma la Declaración de Estocolmo e intenta basarse en ella*”.¹⁹ En este sentido, no solamente reproduce los mismos postulados, sino que adiciona una serie de principios que buscan ampliar la gama de protección al medio ambiente, destacando los siguientes: prevención (Principio 17),²⁰ régimen de responsabilidades comunes pero diferenciadas

¹⁷ **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.** ONU, Río de Janeiro, Brasil, Junio 14, 1992. Disponible en línea: ONU <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.html>>. (Consulta: Abril 24, 2024).

¹⁸ En términos del Artículo 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

¹⁹ Brañes, Raúl. Ob Cit. P. 58.

²⁰ “**PRINCIPIO 17:** Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

(Principio 07),²¹ participación pública (Principio 10),²² responsabilidad por daños ambientales (Principio 13)²³ y precaución (Principio 15).²⁴

Cabe destacar que el Estado Mexicano participó activamente en la Cumbre y en las conferencias posteriores que guardan relación con la misma.²⁵ De igual manera, ha ratificado los instrumentos asociados, tales como el Acuerdo de París, que fue ratificado y publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 04 de noviembre del 2016.

3. Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002)

Este instrumento se adoptó durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 04 de septiembre del año 2002. En el mismo, se reconoce la transversalidad del medio ambiente y la relación que guarda con el resto de las problemáticas sociales, como la pobreza.

Los Estados parte reafirmaron los principios acordados en las conferencias previas de Estocolmo y Río de Janeiro. A la par, se comprometieron a realizar esfuerzos multilaterales para lograr el desarrollo sostenible, destacándose la creación de un Fondo de Solidaridad Mundial con el objeto de combatir la pobreza y programas decenales que tienen por objeto facilitar la transición hacia modelos de producción y consumo sostenibles.²⁶

²¹ “**PRINCIPIO 7:** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

²² “**PRINCIPIO 10:** El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

²³ “**PRINCIPIO 13:** Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

²⁴ “**PRINCIPIO 15:** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

²⁵ Tan es así, que en 2016 fue sede de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, realizada en Cancún, Quintana Roo.

²⁶ **Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.** ONU, Johannesburgo, Sudáfrica, Sept. 04, 2002. Disponible en línea: ONU <<https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002>>. (Consulta: Abril 24, 2024).

En lo que respecta a la participación del Estado Mexicano, tuvo un rol activo en el proceso preparatorio (por conducto del Comité Nacional Preparatorio), así como en la Cumbre misma.

Indiscutiblemente, los instrumentos internacionales antes descritos son de gran trascendencia, al representar guías y compromisos adquiridos para los gobiernos que pretenden mejorar su gestión ambiental. Reconociendo que el Estado Mexicano, como miembro activo de la economía global, adecuó su marco jurídico y su modelo de desarrollo a fin de dar cumplimiento a los compromisos.

B. Evolución del Derecho Ambiental en la Constitución Mexicana

La evolución del Derecho Ambiental ha tenido como consecuencia la adecuación de la normativa nacional a los estándares internacionales en la materia. A tal grado que, hoy en día, se ha transitado hacia el reconocimiento del derecho humano al medio ambiente sano a nivel constitucional y se han adoptado diversos principios que guían la configuración, aplicación e interpretación de la legislación ambiental.

Para comprender la transformación presentada en esta rama del Derecho desde el aspecto normativo a nivel nacional, se realiza una exposición histórica de las bases constitucionales del Estado Mexicano. Ello, con el fin de identificar la transformación presentada en la noción del medio ambiente y la consolidación de mecanismos para garantizar su protección.

1. Bases Constitucionales de 1917

Es fundamental identificar las bases en la materia que el Constituyente Originario de 1917 decidió incorporar. Advirtiéndose, la inexistencia de una mención expresa al medio ambiente.

Se destaca el contenido del artículo 27 constitucional, en virtud del cual se reconoce la propiedad originaria en favor del Estado y la posibilidad de imponer las modalidades que dicte el interés público sobre el derecho de propiedad. A la par, se advierte la competencia de la Nación para *“regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación”*.²⁷

Del precepto aludido no sólo se logra desprender de forma general el carácter social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, “CPEUM”), sino la función social de la propiedad privada y la administración racional de los recursos naturales. En lo que concierne a ello, el jurista Raúl Brañes emite el siguiente pronunciamiento:

“El Constituyente de 1917 prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviere inspirado el sistema económico”.²⁸

2. Reforma de 1971 al artículo 73 de la CPEUM

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 06 de julio de 1971, se adiciona a la base 4a de la fracción XVI del artículo 73 de la CPEUM, con el objeto de facultar al Consejo de Salubridad General para adoptar las medidas necesarias para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Representando, la federalización de la materia ambiental por conducto de la materia de salubridad.

Esta reforma corresponde a la visión presentada en la época sobre los efectos nocivos en la salud de las personas que generaba la contaminación proveniente de los procesos industriales (enfoque antropocéntrico). Es decir, no se contempla el medio ambiente como un concepto holístico, sino en razón de la contaminación y sus efectos adversos en la sociedad.

²⁷ En términos del propio artículo 27 de la CPEUM.

²⁸ Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 77.

Como consecuencia de dicha reforma, en fecha 11 de marzo de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Cuerpo normativo, que proviene de la misma corriente de pensamiento donde se regula la contaminación ambiental con el fin de proteger la salud pública.²⁹

3. Reforma de 1983 al artículo 25 de la CPEUM

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 03 de febrero de 1983, se reformó el párrafo sexto del artículo 25 constitucional con el objeto de incorporar propiamente el cuidado al medio ambiente dentro de la política de desarrollo nacional. Modificación, que determina lo siguiente:

*“Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.*³⁰

Se consolida la intervención del Estado en el modelo económico a fin de preservar el interés público y conservar el medio ambiente. A la par, se advierte la adopción de los ideales abordados en la Declaración de Estocolmo (1972), en lo que respecta a la concientización sobre el manejo de los recursos y el desarrollo nacional.

4. Reforma de 1987 a los artículos 27 y 73 de la CPEUM

A fin de comprender la trascendencia de esta reforma constitucional, es preciso resumir el contenido de las bases preexistentes, desarrolladas previamente. Al respecto, el autor Jesús Quintana Valtierra establece lo siguiente:

“El estudio de las bases constitucionales antes referidas, nos permiten concluir que la Constitución Política de nuestro país se aboca a la protección del medio ambiente desde tres planos distintos: 1) conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación; 2) prevención y control de la

²⁹ Ídem. P 81.

³⁰ **Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación. Febrero 03, 1983. Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=02&day=03#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

*contaminación ambiental que afecta la salud humana; 3) cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y público”.*³¹

En este sentido, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, se reformaron los artículos 27 y 73 de la CPEUM con el objeto de fortalecer la función del Estado en relación con la preservación del medio ambiente. De esta forma, se adopta el concepto de “*equilibrio ecológico*” y se propicia el desarrollo de la legislación secundaria en la materia.

Propiamente, el Decreto implicó modificar el párrafo tercero del artículo 27 y adicionar una fracción XXIX-G al artículo 73, como se demuestra a continuación:

“ARTICULO 27.- (...)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramientos y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;

(...)

ARTICULO 73 .- (...)

*XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estado 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”.*³²

Transcripción, de la cual se advierte que se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes en materia de protección y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, adoptando un sistema de facultades concurrentes. Sin que pase por desapercibido que previo a ello, “*la distribución de competencias en materia ambiental se realizaba en base a lo dispuesto por el artículo 124 de nuestra Carta Magna*”.³³

³¹ Quintana Valtierra, Jesús. **Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales**. México, Porrúa, 2013. P. 47.

³² **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Diario Oficial de la Federación. Agosto 10, 1987. Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674321&fecha=10/08/1987#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

³³ Quintana Valtierra, Jesús. Ob. Cit. P. 45.

Así mismo, esta reforma dio lugar a la creación de la LGEEPA, ley modelo en la materia y cuerpo normativo donde se distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno.³⁴ La misma, fue publicada en fecha 28 de enero de 1988 y tiene por objeto definir los principios de la política en la materia, velar por la preservación del ambiente, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre otros aspectos. Adicionalmente, en correspondencia a esta reforma, en el año 1996 se configuraron por primera vez diversos tipos penales de carácter ambiental.³⁵

5. Reforma de 1999 a los artículos 4 y 25 de la CPEUM

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de junio de 1999, se reformó el artículo cuarto y vigésimo quinto de la CPEUM para establecer lo siguiente:

“Artículo 4o. (...)

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

(...)

Artículo 25.

*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.*³⁶

Reproducción, de la cual se desprende: i) el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente adecuado a nivel constitucional y ii) la incorporación de la agenda ambiental en la política de desarrollo.

³⁴ Ídem. P. 53.

³⁵ Narváez Díaz, Rosalva. Ob. Cit. P. 46.

³⁶ **Decreto por el que declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4 Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación. Junio 28, 1999. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

a. Derecho Humano a un Medio Ambiente Adecuado

El jurista Jesús Quintana menciona que “*el derecho a un medio ambiente adecuado tiene como objeto último, el asegurar a las personas un desarrollo y bienestar digno*”.³⁷ Se reconoce la transversalidad del medio ambiente y su relación indispensable con la dignidad de una persona, al vincularse a las condiciones que permiten su subsistencia y desarrollo en determinado entorno.

Por otro lado, la mayor crítica a la reforma consistió en la ausencia de un régimen de responsabilidad ambiental que permitiera la reparación de los daños generados al ambiente, así como la incertidumbre de las vías existentes y su efectividad para hacer exigible el derecho humano a un medio ambiente adecuado.

b. Adopción del Modelo de Desarrollo Sustentable

En lo que respecta al segundo punto, se advierte la inclusión del término “*sustentable*” dentro del modelo de desarrollo nacional. Cuestión que, desde el punto de vista económico, atiende a la capacidad del Estado en intervenir en la forma en que se relacionan los factores de producción e impactar en la toma de decisiones en relación con la existencia de ciertos bienes con el objeto de satisfacer las necesidades colectivas.

Formalmente, el desarrollo sustentable: “*implica no comprometer el sustrato biofísico que lo hace posible, de tal forma que se transmita a las generaciones futuras un acervo de capital ecológico igual o superior al que ha tenido en disponibilidad la población actual*”.³⁸

6. Reforma del 2011 al artículo 4 de la CPEUM

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 08 de febrero de 2012, se reformó el artículo cuarto de la CPEUM para establecer lo siguiente:

³⁷ Narváez Díaz, Rosalva. Ob. Cit. P. 10.

³⁸ Pearce, Markandya y Barbier. **Blueprint for a Green Economy**. Londres. Earthscan. 1989. P. 221.

“Artículo 4o.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

*Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. (...)”.*³⁹

Transcripción, de la cual se logra desprender: i) la transición del derecho humano a un medio ambiente adecuado hacia un medio ambiente sano, ii) la consolidación de un régimen de responsabilidad ambiental y iii) el reconocimiento del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.

a. Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano

En lo que concierne a la naturaleza de este derecho humano, debe identificarse al derecho humano a un medio ambiente sano como un “derecho-deber”. Implicando, no sólo una obligación a cargo del Estado, sino de todas las personas de preservar y mejorar el sistema ambiental. Para su interpretación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (por sus siglas, “SCJN”) ha emitido el siguiente criterio:

“Registro digital: 2015824

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXLIX/2017 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 410

Tipo: Aislada

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.

Del contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", así como del principio 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 y principios 1 y 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, deriva su caracterización como un derecho que a su vez implica un deber, en virtud de que, por una parte, se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que

³⁹ Decreto por el que declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Febrero 08, 2012. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

*las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar; y, por otra, el reconocimiento de este derecho fundamental se vincula con la obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.*⁴⁰

Bajo esta tesis, la Primera Sala de la SCJN dentro de la resolución del Amparo en Revisión 307/2016, estableció que el derecho humano a un medio ambiente sano debe ser protegido en su doble dimensión: objetiva y subjetiva.⁴¹

En su dimensión objetiva, se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo, por lo que su valor reside en factores ajenos a las repercusiones que se generen sobre la especie humana. Encuentra sustento en la protección de los bienes ambientales, sin tomar en cuenta la relación que guarden con el ser humano (visión objetiva). De esta forma, el medio ambiente es objeto de tutela con independencia de la afectación o del beneficio que el bien ambiental ocasione en la sociedad.

En su dimensión subjetiva, se parte del carácter interdisciplinario del derecho humano al medio ambiente y su impacto en el resto de los derechos sociales. En consecuencia, la protección del bien ambiental se realiza en función de los efectos que se generan sobre la sociedad. Reconociendo, la trascendencia de esta visión debido a que la vulneración al medio ambiente se traduce en una afectación que no solo afecta a un individuo en particular, sino a la colectividad.

b. Configuración de un Régimen de Responsabilidad Ambiental

La reforma se originó por las críticas a la ausencia de un régimen de responsabilidad en la materia. En consecuencia, surge la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (en lo sucesivo, “LFRA”), publicada en fecha 07 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

⁴⁰ **Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano. Su Caracterización como un derecho que a su vez implica un deber.** Tesis aislada. Primera Sala SCJN. Clave 1a. CCXLIX/2017 (10a.). (SJF: Décima Época, Diciembre de 2017, T I, P. 410). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015824>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

⁴¹ **Amparo en Revisión 307/2016.** Primera Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 76.

Dicho cuerpo normativo contempla un procedimiento judicial independiente, sustanciado ante juzgados especializados en materia medioambiental. El mismo, atiende las particularidades de la materia y tiene como finalidad que se repare el daño ocasionado al medio ambiente. No obstante, al año 2024, persiste la omisión por parte del Consejo de la Judicatura de instaurar los juzgados especializados; ello, a pesar del plazo de dos años contenido en el artículo transitorio tercero.

En relación con lo anterior, debe advertirse que el propio artículo 30 de la LFRA determina que, en ausencia de los juzgados especializados en materia ambiental, son competentes los juzgados de distrito que corresponden, según la materia, para conocer del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental. Sin que pase por desapercibido que, a fin de realmente garantizar un modelo justo, se requiere de autoridades especialistas en Derecho Ambiental (en apego al principio de *iura novit curia*), que comprendan aspectos técnicos y la hermenéutica de los principios rectores jurídicos en la materia.

c. Derecho Humano al Agua

En lo que respecta al tercer punto, se reconoce al agua como recurso vital y elemento limitado, que debe ser objeto de una política donde se priorice el consumo humano, a fin de garantizar dentro de un modelo de población creciente. Se sientan las bases para la elaboración de políticas congruentes y la adecuación del marco normativo secundario con el fin de corresponder a la capacidad de carga de los ecosistemas y reducir el rezago en la cobertura del servicio básico del agua, en la búsqueda de garantizar su disponibilidad, accesibilidad y calidad.

C. Principios que Rigen el Derecho Ambiental

De un estudio de las reformas constitucionales antes descritas, se desprende la transición del medio ambiente como un componente de la materia de salubridad, hacia un bien jurídicamente tutelado en sí mismo. Lo cual, representó la adecuación del sistema jurídico mexicano, acompañada de una transformación institucional a fin de dar cumplimiento a las pretensiones en la materia.

Ahora, si bien es cierto que se cuenta con bases constitucionales sólidas y una normatividad secundaria que atiende cuestiones relacionadas a la gestión de los recursos naturales, no lo es menos que garantizar la aplicación y el cumplimiento de las normas medioambientales no es una tarea fácil. Como respuesta a ello, se advierte la existencia de diversos principios jurídicos que han permitido consolidar la protección del medio ambiente.

Previo a adentrarnos en cada uno de los principios medioambientales, debe enfatizarse en que históricamente, los principios jurídicos han sido objeto de un amplio estudio por parte de la doctrina, surgiendo numerosas teorías en lo que respecta a su valorización. Especialmente, al pretender comprender su naturaleza y definir la relación que guardan con las reglas (disposiciones específicas).

En lo que concierne a su naturaleza, en términos generales, el jurista Néstor Cafferatta refiere que los principios jurídicos son “*directrices que sirven para la justificación racional de todo ordenamiento jurídico*”, los cuales, poseen las distintas funciones: integrativa, interpretativa, delimitativa.⁴² Por su parte, el jurista Norberto Bobbio los clasifica según menor o mayor grado de generalidad, circunscribiendo su existencia a: 1) un instituto; 2) una materia; 3) una rama del Derecho; 4) o del ordenamiento jurídico.⁴³

Por su parte, en lo que concierne a su relación con las reglas, el jurista Ronald Dworkin advierte que no deben confundirse entre sí. Atribuyendo las siguientes características sobre los principios: 1) son estándares de conducta encaminados a satisfacer exigencias éticas o estándares de justicia, que no exigen un comportamiento concreto y especificado; 2) enuncian motivos que permiten guiar la toma de la decisión; 3) la validez de su contenido se encuentra en cuanto sea acorde con las exigencias de la moral y la justicia; y

⁴² Cafferatta, Néstor. **Principios de Derecho Ambiental**. Asunción, 2007. P. 03.

⁴³ Pérez Luño, Antonio. “*Los Principios Generales del Derecho: ¿Un Mito Jurídico?*” En: **Revista de Estudios Políticos**. Núm. 98. 1997. Disponible en línea: <<https://idus.us.es/handle/11441/99129>>. (Consulta: Oct. 10, 2024).

4) su identificación proviene de un juicio ponderado y permiten justificar las reglas de un sistema jurídico, así como cauces argumentativos para la toma de decisiones.⁴⁴

Mientras tanto, a las reglas (disposiciones específicas) se le atribuyen las siguientes características: 1) exigen comportamientos concretos, sobre los que se prevén consecuencias jurídicas determinadas; 2) tienen carácter taxativo y se aplican ya sea en su integridad, o no se aplican; 3) su validez radica en satisfacer las condiciones para su creación previstas en el sistema jurídico; y 4) se reconocen a través de criterios formales.⁴⁵

En lo que concierne a la situación del Derecho Ambiental, desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, se establecieron una serie de principios circunscritos a esta disciplina. Inicialmente considerados como “*soft law*”, surgieron como una expresión del punto de convergencia mínimo al que lograron llegar los Estados contrayentes.

No obstante, en el Estado Mexicano, su concepción ha evolucionado a tal grado que ahora se reconoce su función como fundamentos y directrices interpretativas de la política ambiental, así como elementos del derecho humano al medio ambiente sano.⁴⁶ Pese a ello, aún persiste la incertidumbre en cuanto a su contenido y los alcances de su aplicabilidad.

Dicha problemática, se debe a que los principios jurídicos surgieron de instrumentos internacionales (soft law) donde predominan conceptos jurídicos indeterminados, así como al alto grado de nivel técnico propio de la materia. Situación que, la autora Rosalva Narváez, ilustra de la siguiente forma:

“Los principios rectores ambientales han surgido como saneamientos a las lagunas del derecho, o como auxilio en las normas jurídicas que por su aplicación especializada requiere de cierto

⁴⁴ Loc. Cit.

⁴⁵ Loc. Cit.

⁴⁶ Dicho fenómeno, se refleja en la influencia que poseen los principios jurídicos en la configuración de la política en la materia. Lo cual, podemos identificar en diversos casos, como lo es la adopción de la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental en cumplimiento al principio de prevención contenido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

*tratamiento específico. En razón de ello, los principios rectores resultan en una garantía en la protección de los bienes ambientales”.*⁴⁷

Transcripción, de la cual logramos inferir que la aplicación e interpretación que se les ha dado a los principios ha servido como un salvoconducto para garantizar la eficiencia de la política ambiental. Lo cual, en gran medida, atiende las inquietudes que se generan por la falta de especialización y conocimiento de las autoridades involucradas en la administración de la justicia ambiental.

Reflexiones, que dan origen al siguiente cuestionamiento: ¿de qué forma deben incorporarse los principios jurídicos sin que representen un atentado en contra de la seguridad jurídica y la tipicidad del derecho administrativo sancionatorio? Y en su caso, tomando en cuenta la multidisciplinariedad del Derecho ambiental, ¿cuál es el riesgo de distorsionar la justicia ambiental a través de su aplicación (tomando en cuenta la protección del medio ambiente como su fin último)?

En lo que respecta a la SCJN, ha reconocido que los principios guían la actividad jurisdiccional, en la búsqueda de garantizar el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano, como se ilustra a continuación:⁴⁸

“Registro digital: 2017254

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: XXVII.3o.15 CS (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV, página 3092

Tipo: Aislada

MEDIO AMBIENTE SANO. PRINCIPIOS APLICABLES A SU PROTECCIÓN, CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA.

El derecho ambiental es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, catalogado como de tercera y cuarta generaciones. Su propósito es conservar o preservar los recursos naturales, así como mantener el equilibrio natural y optimizar la calidad de vida de las personas en el presente y en el futuro, bajo normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado regidas por principios de observancia y aplicación obligatoria, como son: a) prevención, b) precaución, c) equidad

⁴⁷ Narváez, Rosalva. Ob Cit. P. 67.

⁴⁸ Amparo en Revisión 307/2016. Primera Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 88.

intergeneracional, d) progresividad, e) responsabilidad, f) sustentabilidad y g) congruencia, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y de conservación del medio ambiente. En sede nacional, dichos principios se incorporaron al artículo 4o., párrafo quinto, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que reconoce la protección al medio ambiente sano, lo **cual revela un inescindible vínculo con los derechos humanos**, al prever que toda persona tiene derecho a su conservación y preservación moderada y racional para su desarrollo y bienestar, irradiando con ello todo el ordenamiento jurídico de manera transversal, al establecer la obligación del Estado de proteger dicha prerrogativa y disponer que sus agentes deben garantizar su respeto y determinar consecuencias para quien provoque su deterioro”.⁴⁹

Por su parte, se ha reconocido que los principios guían el obrar de todo servidor público, en atención al parámetro de control de regularidad constitucional, contenido en el artículo 1 de la CPEUM:

“Registro digital: 2022037

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: III.6o.A.24 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 77, Agosto de 2020, Tomo VI, página 6205

Tipo: Aislada

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. DEBE OBSERVARSE POR TODO OPERADOR JURÍDICO, COMPRENDIDOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO.

De conformidad con el principio 15 (precaución) de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los operadores jurídicos deben asumir una posición de análisis del acto por el que pueda afectarse al ambiente, la cual se regirá por los ejes siguientes: a) debe prevenirse todo daño grave o irreversible; b) es preferible actuar antes que no hacerlo; y, c) la falta de certeza científica absoluta sobre esa afectación, no puede servir de sustento para continuar con actos o permitir omisiones que la faciliten. En estas condiciones, el principio de precaución debe observarse por todo operador jurídico, comprendidos los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, pues de esa manera se atiende al orden público de manera coordinada, al adoptar una conducta proactiva ante el posible deterioro al ambiente y, a su vez, se respeta el derecho social relativo.”

De esta manera, se tiene que la aplicación de los principios jurídicos en materia ambiental es una obligación a cargo de todas las autoridades del Estado Mexicano, reconociendo la propia SCJN el vínculo indispensable que poseen con el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano. No obstante, su incorporación debe realizarse de forma cautelosa a fin de no deformar las instituciones en la materia y no atentar en contra la seguridad jurídica que debe imperar en relación con la aplicación de determinada regla, tanto

⁴⁹ **Medio ambiente sano. Principios aplicables a su protección, constitucionalmente reconocida.** Tesis aislada. TCC. Clave XXVII.3o.15 CS (10a.). (SJF: Décima Época, Junio de 2018, T IV, P. 3092). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017254>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

en los procedimientos administrativos llevados a cabo por la PROFEPA, como en los medios de defensa existentes.

Sobre este tema, el Mtro. García Amado expone el riesgo de adoptar una postura “*principialista*”, donde la regla (mandato taxativo) sea derrotada por la aplicación de un principio (mandato de optimización) que le enfrenta, en atención a las circunstancias particulares del caso y tomando en cuenta las lagunas normativas y axiológicas que pudieran identificarse. Existiendo el peligro de que el juzgador, en lugar de limitarse a realizar un ejercicio simple de subsunción, acuda a la ponderación a fin de justificar determinada decisión.⁵⁰

En consideración a lo antes establecido, la presente sección tiene por objeto analizar los principios jurídicos medioambientales con mayor reconocimiento a nivel internacional y que han sido adoptados dentro del sistema jurídico mexicano. Se reserva el estudio sobre su aplicabilidad en los medios de control existentes y los medios de defensa para capítulos ulteriores.

1. Principio de Prevención

En caso de tener conocimiento que la actividad repercute negativamente en el medio ambiente se deben adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar el deterioro ambiental. Su aplicación, implica:

“i) Contar con un sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el ambiente

ii) Creación de normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y,

*iii) Contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado ”.*⁵¹

⁵⁰ García Amado y Atienza, Manuel. “Manuel Atienza y García Amado discuten sobre reglas, principios y fútbol”. 2020. Disponible en línea: < https://www.youtube.com/watch?v=S5nUMTmN4_s>. (Consulta: Octubre 15, 2024).

⁵¹ Centro Mexicano de Derecho Ambiental. “Conceptos Jurídicos sobre el Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano”. México, 2021. Disponible en línea: <<https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2022/10/principios-en-materia-ambiental.pdf>>. (Consulta: Mayo 25, 2024).

Se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (principio 2) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (artículos 2 y 17).

2. Principio de Precaución

La falta de certeza científica sobre los efectos que determinada actividad genera en el medio ambiente no debe emplearse como justificación para no adoptar medidas que permitan evitar el potencial daño ambiental. Al respecto, la Mtra. Rosalva Narváez Díaz establece que

*“Cuando la autoridad no tenga una certeza científica de que se provocará un daño, pero si adquiere una duda razonable de riesgo en donde exista peligro de causar efectos negativos al ambiente de las actividades que se pretenden realizar, y en donde desde luego el particular o el Estado le esté solicitando documentos como: permisos, concesiones, autorizaciones, esta debe decidir como medida cautelar de manera provisional la suspensión, revocación o la negación de permisos, concesiones, autorizaciones, para evitar daños mayores al ambiente”.*⁵²

Se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (artículo 15) y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (artículo 10).

Atendiendo a las similitudes que, en apariencia, presenta con el principio de prevención, la Primera Sala de la SCJN ha desarrollado el siguiente criterio a efecto de dilucidar los distintos enfoques de cada uno de los principios:

“Registro digital: 2024374

Instancia: Primera Sala

Undécima Época

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: 1a./J. 11/2022 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 840

Tipo: Jurisprudencia

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz,

⁵² Narváez Díaz, Rosalva. Ob. Cit. P. 167.

aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio ambiente sano son el de prevención y el de precaución, los cuales, si bien están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí.

*Justificación: El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. Uno de ellos es el principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. **Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo**”.*⁵³

3. Principio In Dubio Pro Natura

Consiste en que en caso de presentarse cualquier conflicto ambiental donde se colisione con intereses de otra naturaleza, debe primar aquella interpretación que favorezca al medio ambiente. La pregunta aquí debe ser, ¿cuándo debe considerarse que existe duda, particularmente si se toman en cuenta los conceptos jurídicos indeterminados que se ven involucrados?

Su aplicación, guarda estrecha relación con los principios de prevención y precaución.⁵⁴ Postulados, que cobran especial significado cuando se pretende comprender la procedencia de las medidas cautelares en los medios de defensa ante las actuaciones de PROFEPA. Ello, en tanto la autoridad jurisdiccional debe hacer un análisis superficial de los planteamientos para definir sobre su procedencia.

⁵³ **Derecho humano a un medio ambiente sano. Diferencia entre los principios de prevención y precaución.** Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. Clave 1a./J.11/2022 (11a.). (SJF: Undécima Época, Abril de 2022, T II, P. 840). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024374>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

⁵⁴ **Amparo en Revisión 307/2016.** Primera Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 105.

4. Principio de Contaminador-Reparador

Consiste en que el causante de los daños ambientales y de los costos generados por la prevención de su generación, debe absorberlos. Se traduce en la internalización de los costos ambientales, sin que sean externalizados en perjuicio de la sociedad.⁵⁵ Este principio no debe interpretarse exclusivamente como una especie de medida reactiva, ya que se encuentra encaminado a disuadir y desincentivar la generación de daño ambiental (atendiendo a su faceta preventiva).

Se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como: la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (artículo 22), así como en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (principios 10, 13 y 16).

En lo que respecta a la positivización de este principio dentro del ordenamiento jurídico mexicano, guarda relación con la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Cuerpo normativo, que establece un régimen de responsabilidad tanto objetiva como subjetiva, así como la obligación de reparar los daños ocasionados al ambiente.

Destacando que, en la búsqueda de garantizar el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano, la autoridad medioambiental puede recurrir a una aplicación excesiva de los principios descritos en este apartado a fin de reducir al mínimo cualquier posibilidad de generación de daño y garantizar la eficacia de la política ambiental en la materia. Misma situación, que se abordará con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

5. Principio de Soberanía y Responsabilidad

Si bien es cierto que los instrumentos internacionales impulsaron la adecuación progresiva de los cuerpos normativos nacionales a fin de satisfacer los compromisos

⁵⁵ Valenzuela, Rafael y otros. “*El que contamina, paga*”. Disponible en: **Revista de la Cepal No. 45**. Santiago, 1991. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a0501317-a279-4a4f-8992-2ef528873667/content>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

adquiridos, no lo es menos que su aplicación respeta una premisa fundamental: la soberanía. Este postulado consiste en que cada Estado es libre de imponer y adoptar las medidas que estime necesarias para preservar el bienestar de su población, poseyendo derechos soberanos sobre sus recursos naturales.⁵⁶

La soberanía de cada Estado se encuentra limitada a que sus acciones trascienden sus fronteras y generan un daño al sistema ambiental de otro Estado o simplemente, en territorio que exceda su jurisdicción. Este principio se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como: la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (artículo 21), así como en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (principio 2), donde se establece que:

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.”⁵⁷

Este principio vela por un modelo de cooperación internacional, donde compartan los beneficios económicos que se puedan obtener mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes.

A fin de ilustrar la materialización de este principio, se destaca el caso del Estado Mexicano y del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) que sentó las bases del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. Se enfatiza la relevancia que es asignada al sector de hidrocarburos y a la creación de infraestructura suficiente a efecto de retomar la soberanía energética. Ello, pese a las recomendaciones internacionales y a los compromisos adquiridos en materia ambiental en relación con la transición hacia un modelo de energías limpias, que disminuya las repercusiones negativas que se generan sobre el sistema ambiental.

⁵⁶ Nava Escudero, César. *“Guía Mínima para la Enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México.”* México, 2005. Disponible en: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332005000200008#:~:text=Principio%20de%20soberan%C3%ADa%20sobre%20los,fuera%20de%20su%20jurisdicci%C3%B3n%20nacional>. (Consulta: Mayo 03, 2024).

⁵⁷ En términos de la propia Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

6. Principio de Buena Vecindad y de Cooperación Internacional

El Derecho Ambiental vigente es resultado de un proceso de concientización a nivel internacional, cuya configuración ha sido posible debido a la relación de cooperación y coordinación que prevalece entre los Estados contrayentes. Precisamente en ello, radica la esencia del principio.

Sobre sus alcances, implica el intercambio de información científica, socioeconómica y comercial, basándose en la utilización de bienes propios sin comprometer aquellos ajenos. Todo ello, en la medida de lo posible en lo que respecta a los regímenes nacionales sobre la administración de datos personales y la protección de la propiedad intelectual.

Se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (principios 9 y 24) así como en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (principios 7, 18 y 19).

Por otro lado, se advierte que los instrumentos internacionales contemplan mecanismos de notificación y consulta previas con la finalidad de fomentar la coordinación entre los Estados y facilitar el consenso en relación con la política que cada uno de ellos pretende adoptar para la explotación de determinado recurso natural, así como en la ejecución de determinado proceso productivo como parte de su modelo económico.

Como ejemplo de ello, se da especial atención al sector industrial y a los desastres o emergencias que puedan ocurrir y cuyos efectos puedan ser transfronterizos. Destacando, la importancia de que el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados se encuentre apegado a los estándares internacionales a fin de facilitar la implementación de una ruta de acción en los supuestos antes referidos.

7. Principio de Participación Ciudadana

Consiste en que el Estado debe fomentar y sensibilizar la participación ciudadana, así como brindar la información necesaria para que pueda llevarse a cabo de manera sustentada. Asimismo, implica adoptar fórmulas de legitimación amplias para garantizar la exigibilidad y protección del derecho humano al medio ambiente sano, trascendiendo en la forma en que puede activar el gobernado cada uno de los mecanismos jurisdiccionales en materia medioambiental.

En consecuencia, el Estado debe contar con mecanismos preventivos de evaluación e instrumentos reactivos de control y sanción que propicien la participación ciudadana y representen una protección efectiva del derecho humano al medio ambiente sano. Siendo que, la tutela efectiva de esta prerrogativa debe regirse por un enfoque distinto al tradicional, transitando hacia un enfoque donde se atiendan tanto los fines como su naturaleza colectiva, sin que ello implique atentar en contra de la esencia de los mecanismos para su exigibilidad.

Como ejemplo de ello, se alude a la teoría del entorno adyacente. La misma, consiste en que las personas que se encuentren en las áreas de influencia de los ecosistemas- dependiendo su tipo y su naturaleza (en relación con los servicios ambientales), cuentan con legitimación para acudir al juicio de amparo para solicitar que una autoridad realice determinada conducta o cese de su obrar que se estima perjudicial para el medio ambiente.⁵⁸ Cuestión, que claramente transforma el acceso a la justicia medioambiental.

Este principio es reconocido en diversos instrumentos internacionales signados por el Estado Mexicano, tales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (principio 10), el Acuerdo de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (artículo 7), el Tratado Internacional de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (artículo 24.5) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), entre otros.

⁵⁸ Amparo en Revisión 307/2016. Primera Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 164.

8. Principio de No Regresión

Se relaciona al principio de progresividad consagrado en el párrafo tercero del artículo 1 de la CPEUM. Se traduce en que el Estado tiene la obligación de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo causa debidamente justificada.⁵⁹

⁵⁹ Ojeda Mestre, Ramón y otros. **El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. San José, 2013. P. 307.

Capítulo II

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE VERIFICACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL A NIVEL FEDERAL

Previo a adentrarnos en la interacción que surge entre la PROFEPA y el gobernado para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, es necesario comprender el origen de esta relación, así como la naturaleza de los diversos procedimientos administrativos a los que da lugar.

A. Sobre los Instrumentos de Control en Materia Ambiental

La transversalidad del medio ambiente hace necesaria la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, por ello, que se repunte como una materia concurrente. Lo anterior, permite que los instrumentos de control medioambientales tengan un mayor alcance y sean implementados por las diversas autoridades desde el ámbito de su competencia; a final de cuentas, la eficacia de la política medioambiental estriba en la capacidad de implementar dichos instrumentos correctamente.

Establecido ello, surge el cuestionamiento natural concerniente a ¿qué son los instrumentos de control? Al respecto, Raúl Brañes propone clasificarlos en preferentemente: preventivos o correctivos.⁶⁰

Respecto a los instrumentos preferentemente preventivos, tienen como objetivo evitar que se deteriore el medio ambiente (a priori). Por ello, su implementación ocurre previo a la realización de la actividad humana y regula los alcances de la misma. Entre los mecanismos contenidos en la LGEEPA, Brañes enlista los siguientes:

*“1) la planeación ambiental; 2) el ordenamiento ecológico del territorio; 3) los instrumentos económicos; 4) la regulación de los asentamientos humanos; 5) la evaluación de impacto ambiental; 6) las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; 7) autorregulación y auditorías ambientales; 8) medidas de protección de áreas naturales e; 9) investigación y educación”.*⁶¹

⁶⁰ Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 252.

⁶¹ Ídem. P. 200.

Se destaca la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental, expresión del principio de prevención. En términos generales, es la autorización que emite la SEMARNAT previo la realización de determinada actividad; para su emisión, es necesario que la autoridad valore el estudio de Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) presentado por el interesado en realizar la actividad. En la MIA, se abordan cuestiones tales como la descripción del proyecto, su impacto en el sistema ambiental y la estrategia a seguir para su prevención y mitigación, entre otros aspectos contenidos en el Reglamento de la LGEEPA.

Por su parte, los instrumentos preferentemente correctivos, surgen ante la necesidad de contar con mecanismos que permitan atender conductas que causen o hayan causado daños ambientales (a posteriori). Ello es debido a que los gobernados, por desconocimiento o voluntad propia, son omisos en dar estricto cumplimiento a las medidas de prevención existentes. Concebidos como *“verdaderos instrumentos de control”*,⁶² entre ellos se encuentran las facultades para realizar actos de inspección de la PROFEPA y en su caso, de imponer las sanciones que correspondan con motivo de la inobservancia a las obligaciones en la materia.

En lo que concierne a este último punto, debe subrayarse que las actuaciones de la autoridad medioambiental se circunscriben a una serie de procedimientos administrativos que se conocen como: de verificación y sancionatorio. Los cuales, deben ser concebidos como *“supuestos complejos que constan de una sucesión de fases ordenadas a la adopción de un acto administrativo”*.⁶³

En primer término, el procedimiento administrativo de verificación tiene por objeto que la autoridad medioambiental vigile el cumplimiento de la normatividad en la materia. Para ello, ejerce las facultades de inspección que le son conferidas (acto de molestia) y valora de forma preliminar la conducta desplegada por el gobernado. De acuerdo con lo constatado en el acta correspondiente, se adoptarán las medidas provisionales que se estimen

⁶² Loc. Cit.

⁶³ Piergiorgio, Alberti y otros. **Derecho Administrativo Italiano**. México, UNAM, 2013. P. 315.

conducentes (como es el caso de la medida de seguridad) y en su caso, se optará por la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio.

Mientras tanto, el procedimiento administrativo sancionatorio tiene por objeto que la autoridad medioambiental resuelva definitivamente la situación jurídica del gobernado y en su caso, le finque responsabilidad en materia medioambiental. Previo a su resolución, en atención al derecho humano de audiencia, se le concede al gobernado la oportunidad de ofrecer pruebas y formular alegatos, con el fin de desvirtuar los hechos u omisiones que se le atribuyen, o en su caso, demostrar la forma en que dicha conducta se encuentra apegada a la normatividad.

Ahora bien, para ambos procedimientos se debe observar lo establecido en la LGEEPA y supletoriamente, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, “LFPA”). Sobre este punto, es necesario precisar la relación existente entre ambos cuerpos instrumentos normativos, la cual proviene de una serie de reformas vinculadas entre sí.

Para tal efecto, es importante señalar que en el año 1994, se publicó la LFPA con el objeto de unificar los principios y etapas que rigen el procedimiento administrativo. Destacando que, en términos de su artículo segundo, se derogaron todas las disposiciones que se opusieran a tal cuerpo normativo.

No obstante, en el año 1996, la LGEEPA fue objeto de una reforma sustancial. En virtud de ella, se regulan la substanciación del procedimiento administrativo de verificación y el procedimiento administrativo sancionatorio. Así mismo, se prevé la aplicación supletoria de la LFPA en la substanciación de cada uno de ellos, así como en la ejecución de medidas de seguridad. Motivo por el cual, la autoridad medioambiental debe observar la LGEEPA y en todo lo no expresamente previsto, la LFPA.

Establecido lo anterior y previo a adentrarse en cada uno de los procedimientos administrativos, se ilustra el origen de la autoridad medioambiental encargada de la conducción de los mismos.

B. Sobre la SEMARNAT y la PROFEPA

A lo largo de este capítulo, se ha enfatizado en que la posibilidad de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental es esencial. De ahí, la importancia de que se distribuyen claramente las competencias entre los distintos órdenes de gobierno con la finalidad de que los órganos correspondientes de la administración pública federal, estatal y municipal se cercioren del cumplimiento de la normativa en la materia.

Como respuesta a esta exigencia, surge la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en lo sucesivo, “SEMARNAT”). La institución pertenece a la Administración Pública Federal y es la encargada de la conducción y vigilancia de la política ambiental a nivel nacional.

Creada en el año 2000, surge dentro del proceso de adecuación del sistema jurídico del Estado Mexicano a las exigencias internacionales concernientes a la necesidad de contar con una institución especializada en la implementación de políticas medioambientales. Como predecesores a dicha institución, se destaca la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente (creada en el año 1972, perteneciente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (creada en el año 1982) y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos y Pesca (creada en el año 1994).⁶⁴

En lo que respecta a su competencia para verificar el cumplimiento de las leyes medioambientales, debe comprenderse según lo estipulado en la fracción V del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece lo siguiente:

“Artículo 32 Bis. - A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

V. Vigilar, promover y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas, programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques y demás materias competencia de la Secretaría,

⁶⁴ Soto Sánchez, Norberto. “La SEMARNAT y la Normatividad Ambiental”. Disponible en: **SEMARNAT**. México, 2020. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558608/3_LaSemarnatW.pdf>. (Consulta: Mayo 13, 2024).

así como, en su caso, iniciar los procedimientos de inspección respectivos, imponer las sanciones y ordenar las medidas de seguridad que resulten procedentes;”.

En concordancia, la LGEEPA, en su artículo 161, determina que la SEMARNAT es quien goza de la facultad para realizar actos de inspección y vigilancia relacionados al cumplimiento de las obligaciones en la legislación ambiental y en su caso, imponer las sanciones correspondientes. Ello, salvo que se trate de las zonas marinas, donde las facultades antes señaladas pueden ser ejercidas por la SEMARNAT por sí misma, o por conducto de la Secretaría de Marina.

Cuestión que, debe interpretarse conforme al contenido del Reglamento de la LGEEPA y el Reglamento Interior de la SEMARNAT: instrumentos, donde se reconoce y dota de facultades a la institución denominada Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (por sus siglas, “PROFEPA”).

Reglamento de la LGEEPA:

“Artículo 55.- La Secretaría, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o, en su caso, por conducto de la Agencia, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, así como de las que deriven del mismo, e impondrá las medidas de seguridad y sanciones que resulten procedentes. Para efectos de lo anterior, la Secretaría, por conducto de las unidades administrativas señaladas en el párrafo anterior, según sea el caso, podrá requerir a las personas sujetas a los actos de inspección y vigilancia, la presentación de información y documentación relativa al cumplimiento de las disposiciones anteriormente referidas”

Reglamento Interior de la SEMARNAT:

“ARTÍCULO 45. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

I. Programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto; (...)”.

En lo que respecta a la naturaleza de la PROFEPA, es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, con autonomía técnica y operativa. Instaurada en el año 1992, es una institución que, de igual forma, responde a las exigencias provenientes de la comunidad internacional que se configuraron a raíz de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá.⁶⁵

La institución inicialmente se configuró como parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), encontrándose prevista en su reglamento interior. Posteriormente, en atención a las adecuaciones que se realizaron a nivel institucional, pasó a ser parte de la SEMARNAT. Subrayando que, entre sus principales facultades, se encuentran aquellas de auditoría y verificación de la normatividad ambiental en los distintos sectores que la componen. Bajo el slogan “*la ley al servicio de la naturaleza*”, ejerce un rol fundamental en la prosecución de la justicia ambiental.

En lo que concierne a su estructura básica, cuenta con: un procurador, 04 subprocuradurías, 13 direcciones generales y delegaciones en cada una de las entidades federativas. Advirtiéndose que, si bien la PROFEPA ha adquirido un rol protagónico en la defensa del medio ambiente, en los últimos años ha sufrido recortes presupuestarios y el número de inspectores acreditados se ha reducido, a tal grado que, en el año 2022, únicamente contaba con 432 adscritos.⁶⁶

C. Sobre el Procedimiento Administrativo de Verificación en Materia Ambiental

Al inicio de este capítulo, se hizo referencia a que la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental implica en una interacción constante entre la PROFEPA y el gobernado. Actuaciones que, a nivel federal, se circunscriben dentro de un procedimiento administrativo de verificación y un procedimiento administrativo sancionatorio.

⁶⁵ Haro Bélchez, Guillermo Javier. “*Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*”. Disponible en: **PROFEPA**. México, Septiembre 2017. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286650/MOG_PROFEPA_SEP17.pdf>. (Consulta: Junio 06, 2024).

⁶⁶ Méndez, Ernesto. “*A la baja número de inspectores federales de PROFEPA; ya sólo quedan 432 en todo el país*”. Disponible en: **Excélsior**. México, Mayo 2022. <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/a-la-baja-numero-de-inspectores-federales-de-profepa-ya-solo-quedan-432-en-todo-el-pais>>. (Consulta: Octubre 10, 2024).

Previo a adentrarse a las particularidades de cada uno de ellos, se elabora la siguiente tabla, a fin de facilitar su comprensión:

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE VERIFICACIÓN

1. Emisión Orden de Inspección (artículo 162 LGEEPA)
2. Realización de la Visita de Inspección (artículo 163 LGEEPA)
3. Levantamiento del Acta Circunstanciada (artículo 164 LGEEPA)
4. Imposición de Medida de Seguridad (artículo 170 LGEEPA) o Medida Correctiva/Urgente Aplicación (artículo 167 LGEEPA), en caso de estimarse procedente
 - Condicionantes para su Levantamiento

FIN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE VERIFICACIÓN

- (Medios de Defensa)

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

5. Acuerdo de Emplazamiento al Procedimiento Administrativo Sancionatorio (artículo 167 LGEEPA)
6. Pruebas (artículo 167 LGEEPA)
7. Alegatos (artículo 167 LGEEPA)
8. Resolución (artículo 167 LGEEPA)

FIN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (Medios de Defensa)

Ahora bien, el procedimiento administrativo de verificación en materia ambiental se rige por lo dispuesto en la LGEEPA, siendo de aplicación supletoria la LFPA. El mismo, tiene por objeto inspeccionar que el gobernado no se encuentre realizando conducta (u omisión) alguna que se repute como infracción en términos de la normatividad aplicable.

Para su inicio, es necesario que se ejerciten las facultades vigilancia contenidas en el artículo 161 de la LGEEPA. En este sentido, se encuentra precedido por la existencia de un mandamiento escrito de autoridad competente, debidamente fundado y motivado (orden de

inspección). Propiamente, el procedimiento administrativo de verificación se desarrolla en los siguientes términos:

1. Orden de Inspección

En lo que concierne a los elementos que debe contener, la LGEEPA establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 162.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia”.

Transcripción donde se desprende que, al acudir al inmueble, el personal adscrito a la autoridad medioambiental (PROFEPA) debe identificarse debidamente y presentar la orden de inspección por escrito emitida por autoridad competente, señalando lugar y fecha de emisión, con debida fundamentación y motivación, precisando el lugar a inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

En lo que respecta al último punto, debe enfatizarse en la importancia de que el desahogo de la inspección debe limitarse a su objeto. Entendiéndose por éste, no sólo un propósito o intención que da lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades, sino el tema o la materia que origina su ejercicio y genera certidumbre en relación con lo que se inspecciona. Reconociendo, que, si bien las facultades de verificación se encuentran encomendadas a garantizar el ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, no pueden ejercerse de manera irrestricta.

2. Visita de Inspección

La orden antes descrita posibilita la realización de la visita de inspección, que *“es el acto a través del cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente verifica el cumplimiento de la normatividad ambiental o de las medidas correctivas o de urgente*

aplicación ordenadas mediante Acuerdo o Resolución Administrativa, constando ello en un acta”.⁶⁷

Su desahogo, se encuentra regulado por los artículos 162 al 166 de la actual LGEEPA e involucra el siguiente contenido obligacional:

Inspector	
Se encuentra obligado a:	Exhibición de la orden de inspección, así como la credencial vigente con fotografía emitida por autoridad competente (artículo 162 de la LGEEPA).
Cuenta con facultades para:	Solicitar auxilio de la fuerza pública para acceder al lugar de la inspección, en caso de que personas se opongan u obstaculicen su desahogo (artículo 166 de la LGEEPA).
	Imponer medidas de seguridad (artículo 170 de la LGEEPA).
Inspeccionado	
Tiene derecho a la.	Designación de dos testigos para el desahogo de la diligencia, so pena de que el Inspector de la autoridad medioambiental sea quien los asigne (artículo 164 de la LGEEPA).
	Formulación de observaciones tras concluida la diligencia y ofrecer pruebas, ya sea en el acto o en el término de cinco días posteriores a la diligencia (artículo 164 LGEEPA).
Se encuentra obligado a:	Permitir el acceso del personal autorizado y proporcionar cualquier información que apoye a la verificación del contenido de la legislación ambiental (artículo 165 de la LGEEPA).

El desahogo de la visita de inspección da origen al levantamiento de un acta circunstanciada; documento, donde el C. Inspector constata sus observaciones y expone los razonamientos por los cuales, con base al objeto de la inspección, ha detectado o no

⁶⁷ PROFEPA. “Visita de Inspección”. Disponible en: **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/222226/VISITA_DE_INSPECCION.pdf> (Consulta: Agosto 10, 2024).

incumplimientos a la normatividad ambiental. En caso de estimarlo procedente, en dicho documento puede justificar la imposición de las medidas de seguridad o de urgente aplicación que estime oportunas, concediendo al inspeccionado la oportunidad de formular alegaciones al respecto.

3. Medidas de Seguridad y Medidas Correctivas o de Urgente Aplicación

Durante la realización de la visita de inspección, en términos del artículo 170 de la LGEEPA, se advierte la posibilidad de imponer medidas de seguridad en los casos en que se detecten irregularidades que representen *“riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública”*. Entre las medidas a imponer, la LGEEPA describe las siguientes:

“ARTÍCULO 170.- Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;

II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.(...)”

Las mismas, no deben confundirse con las medidas correctivas o de urgente aplicación; las cuales, también gozan de carácter temporal y consisten en acciones que el gobernado debe realizar para evitar daños o deterioros graves al medio ambiente, dependiendo de la actividad en concreto realizada. De acuerdo con el jurista Raúl Brañes,

“*son diferentes e independientes a las medidas de seguridad*”,⁶⁸ sin que deban confundirse con aquellas.

Entre las medidas de seguridad a imponer, se encuentran las siguientes:

- A. Clausura:** Sus efectos se encuentran limitados en el ámbito temporal y pueden comprender el cierre parcial o total de las instalaciones vinculadas a la actividad que se reputa dañosa para el ambiente. Se vincula a las modalidades que el interés público dicta sobre las actividades del sector público y privado, así como la tenencia de la propiedad, en términos de los artículos 25 y 27 de la CPEUM.
- B. Aseguramiento Precautorio:** La retención puede tener por objeto tanto materia inerte (materiales y residuos peligrosos, recursos forestales, instrumentos relacionados a la actividad que se reputa dañosa), así como organismos vivos (flora y fauna silvestre). Su finalidad es que el responsable pierda la posesión de aquellos elementos que se encuentran relacionados con la actividad que se reputa dañosa al ambiente. Atendiendo a su naturaleza temporal, no debe confundirse con el decomiso, ya que el responsable mantiene el carácter de propietario del bien u organismo asegurado. Se vincula a las modalidades que pueden imponerse sobre la propiedad en términos del artículo 27 de la CPEUM.
- C. Neutralización:** Si bien la normatividad ambiental no desarrolla la forma en que esta medida debe implementarse, la acción debe comprenderse como “*la contrarrestación del efecto de una causa por la concurrencia de otra diferente u opuesta*”⁶⁹ sobre materiales o residuos peligrosos.

⁶⁸ Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 256.

⁶⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la Real Academia Española**. 2024. Disponible en línea: <<https://dle.rae.es/neutralizar>>. (Consulta: Agosto 11, 2024).

Debe reconocerse que la gran mayoría de las leyes sectoriales en materia ambiental, así como la LGEEPA, no detallan con mayor profundidad los supuestos que justifican la procedencia de las medidas de seguridad, limitándose a reproducir los conceptos jurídicos indeterminados antes descritos. Es decir, el texto normativo no configura detalladamente el estándar que debe satisfacerse para constatar la presencia de “*un riesgo inminente de desequilibrio ecológico*”.

Recordando, que en el ordenamiento jurídico mexicano se presenta una dispersión normativa en lo que respecta al Derecho Ambiental. Por tanto, se da lugar a una coexistencia de una ley modelo en la materia, como lo es la LGEEPA, con leyes que gozan de enfoques sectoriales, como lo es la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o la Ley General de Vida Silvestre. Primando en la actualidad, un modelo de supletoriedad en donde a falta de disposiciones específicas en las leyes sectoriales, resulta aplicable la LGEEPA.

Como ejemplo de ello, podemos observar el estándar contenido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que es análogo a aquel contenido en la LGEEPA:

*“Artículo 159. Cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente **determine a través de las visitas de inspección, que existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño grave a los recursos naturales,** podrá ordenar las medidas de seguridad contenidas en el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”*

Cuestión que, debe interpretarse conforme a la obligación de que el servidor público que determine su imposición, lo haga de una manera debidamente fundada y motivada. Se identifica la posibilidad de apoyarse en los principios jurídicos que rigen la materia a efecto de justificar la decisión empleada, particularmente aquellos de prevención y precaución, incluso generando la reversión de la carga de la prueba. Postulados, que como se demostrará con posterioridad, flexibilizan y disminuyen el estándar con que debe cumplir el C. Inspector a efecto de determinar la procedencia de una medida de seguridad.

Lo anterior, sin que pase por desapercibido que no existe un mecanismo que garantice que los inspectores de la PROFEPA cuenten con el conocimiento técnico necesario para

atender todas y cada una de las situaciones particulares que pueden ser objeto de vigilancia (en atención a los diversos componentes del medio ambiente). Ello, tomando en consideración que se les faculta para la realización de las visitas y determinar la imposición de las medidas de seguridad en términos del artículo 46 del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

Lo anterior, se corrobora en virtud de las propias convocatorias que obran en el Diario Oficial de la Federación, que contienen los requisitos para ejercer dicha función. El mayor requisito es contar con una licenciatura en las siguientes ramas: Biología, Agronomía, Ciencias Forestales, Ecología, Desarrollo Agropecuario, Oceanografía, Pesca, Química o Derecho; así mismo, se requiere aprobar una evaluación de “*capacidades generales*” con una calificación mínima de 60.⁷⁰

4. Del Procedimiento Administrativo de Verificación al Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Una vez levantada el acta circunstanciada correspondiente, se tiene por concluido el procedimiento administrativo de verificación en materia ambiental. El cual, en el caso de haber detectado irregularidades que podrían constituir una infracción a las normas ambientales, da origen al procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

En lo que concierne a este tema, al resolver la Contradicción de Tesis 102/2024, la Segunda Sala de la SCJN precisó la naturaleza de la resolución al procedimiento de verificación, estableciendo que “*no constituye una resolución autónoma ni definitiva, pues en ella no se fijará de manera definitiva la situación jurídica del visitado pues para ello, habrá de sustanciarse el diverso procedimiento de imposición de sanciones*”.⁷¹ Lo cual, se traduce en que el acta circunstanciada y cualquier medida de seguridad o correctiva que haya

⁷⁰ **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Convocatoria Pública y Abierta No. 02-2009.** Diario Oficial de la Federación. Febrero 20, 2008. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5039310&fecha=20/02/2008#gsc.tab=0>. (Consulta: Octubre 12, 2024).

⁷¹ **Contradicción de Tesis 102/2024.** Segunda Sala de la SCJN. Sentencia constitucional. 10 julio de 2024. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Párr. 77. (Consulta: Nov. 01, 2024).

sido impuesta, no constituyen la última voluntad de la Administración Pública ni cumplen con el estándar de definitividad.

En este sentido, el particular queda a la espera de que la autoridad medioambiental decida abrir el procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente (mediante el Acuerdo de Emplazamiento) a fin de que defina su situación jurídica de forma definitiva. Destacando, que la LGEEPA no contiene expresamente un plazo al que deba sujetarse la autoridad para su emisión; lo cual, aporta al desequilibrio que se ha ilustrado a lo largo de la presente obra entre el gobernado y la autoridad.

Al respecto, debe advertirse la interpretación que los Tribunales Federales va encaminada a que opera el plazo de prescripción contenido en la LFPA, de cinco años. Implicando, que la autoridad medioambiental puede realizar la visita de inspección, constatar una irregularidad, imponer una medida de seguridad y no aperturar el procedimiento administrativo sancionatorio hasta que se acerque el final del plazo de cinco años que le es concedido. Situación, que se ilustra en los siguientes criterios:

“Registro digital: 2012473

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: I.8o.A.108 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV, página 2666

Tipo: Aislada

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL NO ESTABLECER PLAZO ALGUNO PARA QUE LA AUTORIDAD INICIE LA SEGUNDA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El principio mencionado, garantizado en su expresión genérica en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado establecen los elementos mínimos necesarios a fin de que el gobernado pueda proteger su derecho y, por otro, tratándose de normas que confieren alguna facultad a la autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, de forma que se impida que ésta actúe de manera arbitraria o caprichosa. Por tanto, el hecho de que en el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no se establezca plazo alguno para que la autoridad -una vez que obtenga los resultados de la visita de inspección en la que haya advertido el incumplimiento de disposiciones que buscan la conservación, protección y aprovechamiento

racional de los recursos naturales, en el ejercicio de las facultades de verificación- inicie la segunda etapa del procedimiento administrativo sancionador, no genera, por sí mismo, su inconstitucionalidad, pues ello no debe entenderse como una concesión absoluta a favor de la autoridad para continuar, cuando le plazca, con la prosecución de aquél, ya que, ante esa circunstancia, debe observarse el plazo que establece el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; esto es, la facultad de cualquier autoridad administrativa de imponer sanciones por violación a las leyes respectivas, prescribe en el término de cinco años, con lo cual se limita la posibilidad de que la autoridad actúe en cualquier tiempo o, incluso, que el acto de molestia se vuelva indefinido, en virtud de que al transcurrir el plazo de la prescripción sin que se continúe con la tramitación del procedimiento respectivo, se extingue el derecho a sancionar. Ante ello, la facultad sancionadora se ve acotada temporalmente, salvaguardándose así el principio de seguridad jurídica aludido, al impedir que el gobernado sea objeto de actuaciones arbitrarias o caprichosas por parte de la autoridad, pues se establecen limitantes temporales a su actuación”.⁷²

“Registro digital: 2023592

Instancia: Segunda Sala

Undécima Época

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: 2a./J. 3/2021 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Septiembre de 2021, Tomo II, página 2134

Tipo: Jurisprudencia

PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR EL HECHO DE NO PREVER ALGÚN PLAZO ENTRE LA VISITA DE INSPECCIÓN Y EL ACTO EN QUE LA AUTORIDAD DECRETA ALGUNA MEDIDA CORRECTIVA O DE URGENTE APLICACIÓN Y SEÑALA A LA PERSONA VISITADA EL TÉRMINO PARA OFRECER PRUEBAS Y FORMULAR ALEGATOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el referido ordenamiento legal transgrede o no el principio de seguridad jurídica, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos; así, uno consideró que esa omisión no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues en el momento en que finaliza la inspección se levanta un acta circunstanciada en que se dan a conocer a la persona visitada los hechos y las omisiones advertidos y se le permite formular observaciones y ofrecer pruebas; mientras que el otro sostuvo que dicha omisión sí es violatoria de dicho principio, toda vez que deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar el momento en que se notifiquen las irregularidades y con ello dar inicio al periodo probatorio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷² Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El artículo 167 de la Ley General Relativa, al no establecer plazo alguno para que la autoridad inicie la segunda etapa del procedimiento administrativo sancionador, no transgrede el principio de seguridad jurídica. Tesis aislada. TCC. Clave I.8o.A.108 A (10a). (SJF: Décima Época, Septiembre de 2016, T IV, P. 2666). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012473>>. (Consulta: Junio 10, 2024).

*Justificación: Esta Segunda Sala no considera como requisito necesario en un procedimiento el establecimiento de un plazo determinado en cada una de sus fases, sino que basta con que se tenga certeza de la actuación de la autoridad dentro de un límite para que se genere seguridad a la persona visitada, sin que se pase por alto que en ocasiones la falta de plazo dentro de alguna fase de un procedimiento abre la posibilidad a la autoridad para actuar de forma arbitraria cuando no se constriña a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento de que se trate. En ese sentido, el hecho de que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no prevea algún plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos, es decir, no prevea un plazo para el inicio de la segunda etapa del procedimiento administrativo en materia ambiental, no genera inseguridad jurídica, ya que la autoridad debe actuar dentro del plazo previsto en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando así garantizado el respeto al principio de seguridad jurídica, en virtud de que desde el inicio del procedimiento respectivo, la persona visitada tiene la certeza de que no podrán pasar más de cinco años en los que la autoridad imponga una sanción que derive de dicho procedimiento, impidiéndole una actuación arbitraria. Aunado a lo anterior, el levantamiento de un acta circunstanciada en la que se señalen los hechos y las omisiones que advierta el visitador y se permita a la persona visitada formular observaciones y ofrecer pruebas, en la primera etapa del procedimiento, abona a darle legalidad y evita la incertidumbre en cuanto a su situación jurídica”.*⁷³

Lo cual, claramente redundando en un exceso en favor de la autoridad medioambiental, ya que puede generar una afectación al gobernado (supongamos, imponer una medida de seguridad de carácter provisional) y no aperturar el procedimiento hasta dentro de 05 años, con el fin de resolver definitivamente su situación. Destacando, que la única forma de lograr el levantamiento de la medida de seguridad es mediante la obtención de la suspensión (medida cautelar) en los medios de defensa existentes o satisfaciendo la pretensión que en el fondo busca la autoridad medioambiental; la cual, puede ser incorrecta.

Situación que, resulta aún más grave, si se considera que el acta circunstanciada (y la medida de seguridad contenida) no constituyen una resolución definitiva en términos de la Contradicción de Criterios 102/2024. Siendo el único medio de defensa procedente, el juicio de amparo indirecto.

⁷³ **Procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. No viola el principio de seguridad jurídica por el hecho de No Prever Algún Plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos.** Jurisprudencia. Segunda Sala SCJN. Clave 2a./J. 3/2021 (11a.). (SJF: Undécima Época, Septiembre de 2021, T II, P. 2134). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023592>>. (Consulta: Junio 10, 2024).

D. Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental

Una vez emitido el Acuerdo de Emplazamiento, tras haber detectado la PROFEPA irregularidades que podrían constituir una infracción a las normas ambientales, se le debe notificar personalmente al presunto infractor. Con ello, se da inicio al procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

El cual, cabe destacar, corresponde al derecho de audiencia contenido en el artículo décimo cuarto de la CPEUM, previo a una determinación que tiene por objeto afectar la esfera jurídica del gobernado. Para una mejor comprensión, se reproduce la definición proporcionada por el jurista Alberto Sánchez Pichardo sobre la esencia del procedimiento administrativo:

“Por procedimiento administrativo debe entenderse la vía o la forma por la que la autoridad, esa entidad gubernamental denotada de medios de coacción social, crea y establece el acto administrativo, así como los medios por los que hace efectivo y ejecutiva dicho acto.”⁷⁴

De acuerdo con el artículo 167 de la LGEEPA, en el Acuerdo de Emplazamiento deberá concederse al interesado un término de 15 días para que ofrezca las pruebas de su intención; ello, con independencia de haberlo hecho al finalizar el desahogo de la visita o en el plazo de 5 días posteriores, según se explicó anteriormente. Lo cual, implica conceder una especie de segunda oportunidad para ello.

Una vez transcurrido el término para el ofrecimiento de pruebas, comienza a transcurrir el plazo de tres días hábiles para que el interesado formule por escrito sus alegatos. Fenecido dicho lapso, en términos del artículo 168 de la LGEEPA, se deberá dictar resolución del procedimiento administrativo sancionatorio en un plazo máximo de 20 días siguientes. Recordando que la omisión de hacerlo da lugar a la caducidad en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, de acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 60 de la LFPA, de aplicación supletoria.

⁷⁴ Sánchez Pichardo, Alberto. **Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. México, 2010 Porrúa. P. 15.

En caso de resolverse el procedimiento administrativo sancionador en sentido condenatorio, existen diversas sanciones que pueden imponerse en términos del artículo 171 de la LGEEPA y que se desarrollan a continuación:

1. **Multa:** El monto puede oscilar desde los treinta hasta los cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México al momento de su imposición; su fijación, se encuentra limitada por la prohibición de las multas excesivas contenida en el artículo 22 de la CPEUM.

Cabe destacar, que de acuerdo con el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, existe la posibilidad de conmutar las multas por la realización de inversiones en equipo que permita evitar la contaminación o proteger, preservar y restaurar el ambiente o los recursos naturales.

2. **Clausura:** Puede ser temporal o definitiva, así como total o parcial. Su imposición se origina por el incumplimiento a las medidas correctivas o de urgente aplicación, ya sea por no atender los plazos y condiciones en que deben adoptarse o por la desobediencia reiterada en su acatamiento. Adicionalmente, se puede imponer ante casos de reincidencia de infracciones ambientales (realización de una misma conducta que actualiza una infracción, en al menos dos ocasiones, en un periodo de dos años a partir de que se tuvo conocimiento de la primera).

Se hace énfasis en que, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 174 de la LGEEPA, el levantamiento del estatus de clausura se encuentra condicionado al cumplimiento de las medidas correctivas y acciones para subsanar las irregularidades dentro de los plazos otorgados para ello.

3. **Arresto Administrativo:** Se encuentra limitado a 36 horas de acuerdo con el artículo 21 de la CPEUM.

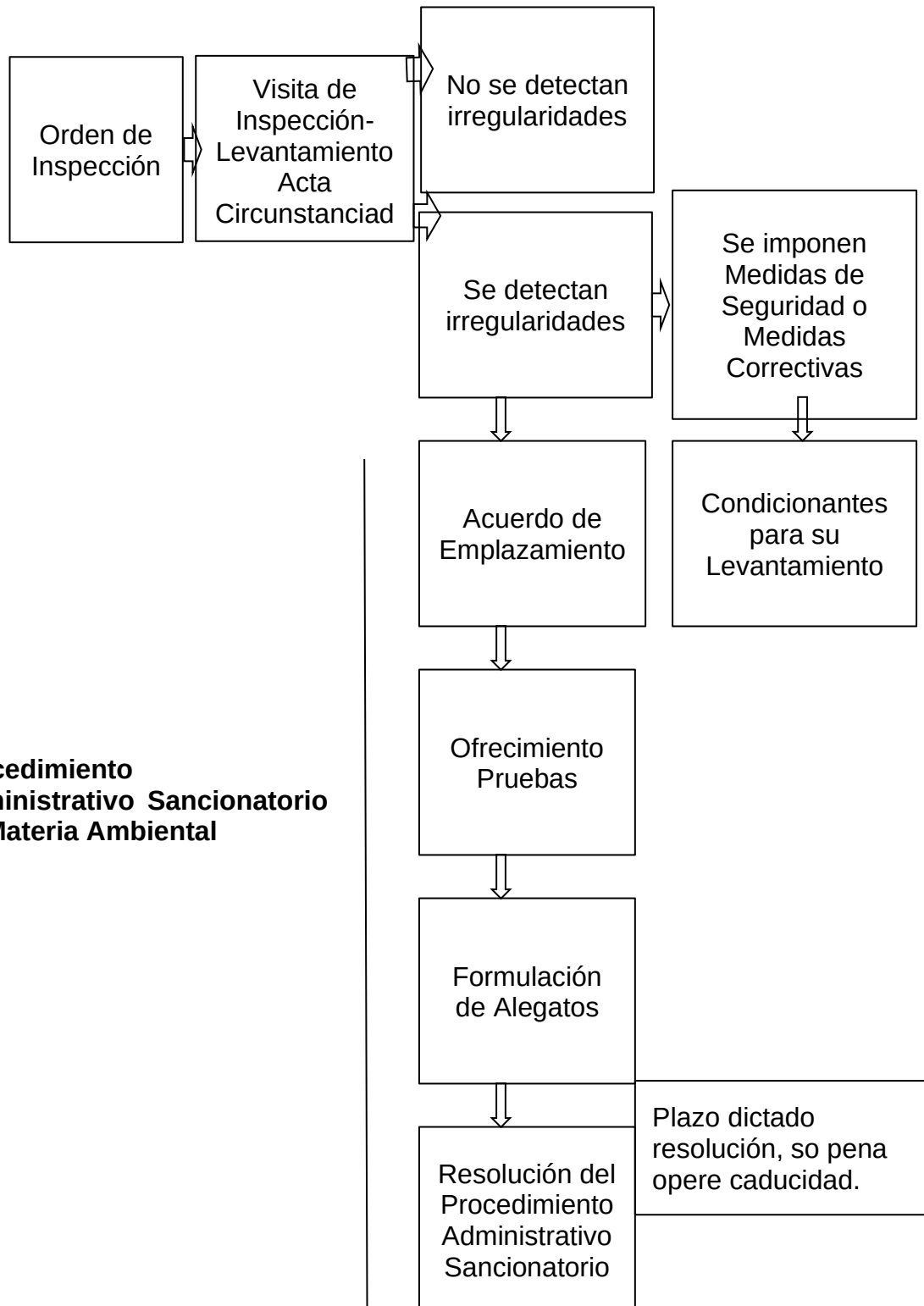
4. Decomiso: Se limita a instrumentos, productos o subproductos provenientes del sector forestal, especies de flora y fauna silvestre y recursos genéticos que se vinculen directamente con la comisión de la infracción ambiental.

De acuerdo con los artículos 174 y 174 Bis de la LGEEPA, la SEMARNAT puede destinar los bienes decomisados, según su valor económico y su naturaleza a: venta, remate en subasta pública, donación, destrucción.

5. Suspensión o Revocación de las Concesiones, Licencias, Permisos o Autorizaciones Correspondientes: Procede *“cuando la gravedad de la infracción lo amerite”* e implica el cese en las operaciones comerciales, industriales, de servicio o de aprovechamiento forestal que se reputan dañosas para el ambiente, haciendo nugatorios los derechos adquiridos del gobernado

Por último, una cuestión propia del Derecho Administrativo Sancionatorio es la graduación de la pena. Dentro de ese margen de discrecionalidad que es concedido para las autoridades ambientales, en términos del artículo 173 de la LGEEPA, deberán atender a las siguientes circunstancias: gravedad de la infracción, reincidencia, carácter intencional o negligente de la acción u omisión y el beneficio obtenido por el infractor. A fin de comprender lo desarrollado hasta ahora, se realiza el siguiente diagrama:

Procedimiento Administrativo de Verificación en Materia Ambiental



Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental

Capítulo III

DE LOS MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA AMBIENTAL Y LAS MEDIDAS CAUTELARES

Según se expuso en el capítulo anterior, la autoridad medioambiental puede imponer medidas de seguridad, medidas correctivas o de urgente aplicación e incluso determinar sanciones definitivas cuando detecte incumplimientos a la normatividad en la materia. Cuestión, que dependerá de la etapa del procedimiento administrativo de verificación o sancionatorio en que se encuentre.

Ante dichas determinaciones, nace el derecho del gobernado a impugnar. Se presenta una afectación en su esfera jurídica y los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios, son el mecanismo con que cuenta para inconformarse en contra de aquellas resoluciones por parte del órgano de la Administración Pública, garantizando su legalidad.

Cabe destacar que, durante su tramitación, existe la posibilidad de que el gobernado solicite una medida cautelar (suspensión). La misma, tiene por objeto que cesen provisionalmente los efectos (ejecutividad) del acto administrativo hasta en tanto se resuelva el medio de defensa.⁷⁵ De facto, implica un retroceso al estatus quo previo a las actuaciones por parte de la autoridad medioambiental.

El presente capítulo, tiene por objeto analizar ambas cuestiones. En primer lugar, la procedencia de los medios de defensa existentes en materia ambiental y en segundo, los estándares aplicables para la concesión de la medida cautelar (suspensión) en cada uno de ellos. Lo cual, permitirá dar respuesta a cuestiones tales como ¿cuál es el medio de defensa que el gobernado puede interponer para combatir un estado de clausura (medida de seguridad)? En su caso, ¿qué tan factible es levantar dicho estado previo a resolver el fondo del asunto?

⁷⁵ Sánchez Pichardo, Alberto. Ob. Cit. P. 152.

A. Medios de Defensa

La preservación del Estado de Derecho implica la primacía del principio de legalidad. Tanto los gobernados como las autoridades deben obrar conforme a lo establecido en la ley, nadie ni nada por encima de ella. Ahora bien, en lo que respecta a los actos de las autoridades administrativas, el jurista Emilio Margain Manautou señala que:

*“Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes y ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o, en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos”.*⁷⁶

Ante ello, surge la necesidad de contar con medios de defensa que garanticen que los actos administrativos emitidos en contravención a las leyes que los rigen cesen en sus efectos. Los cuales, en palabras del autor Alberto Sánchez Pichardo son *“los medios por los que se revoca o se deja sin efectos, un acto administrativo negativo para el particular que no se ha ajustado a derecho, es decir, que no se ha ajustado para su formación al procedimiento que está contemplado en ley como obligatorio para la autoridad emisora (...)”*.⁷⁷

Nuestro sistema jurídico contempla tres medios de defensa para aquellos actos administrativos que se han excedido de su cauce legal: recurso de revisión, juicio de nulidad y juicio de amparo.⁷⁸

1. Recurso de Revisión

El recurso de revisión se vincula a la posibilidad de que los órganos de la Administración Pública verifiquen la legalidad de los actos administrativos emitidos por ella misma. Ante la inexistencia de dos intereses en conflicto, no representa una instancia contenciosa; sino, que debe concebirse como un procedimiento vinculado al principio de legalidad y buena fe en la materia, donde la autoridad reconsidera, a solicitud del gobernado, la legalidad del acto emitido.⁷⁹

⁷⁶ Margain Manautou, Emilio. **El Recurso Administrativo en México**. México, 1985. P. 13.

⁷⁷ Sánchez Pichardo, Alberto. Ob. Cit. P. 66.

⁷⁸ Loc. Cit.

⁷⁹ Ídem. P. 126.

Para comprender la forma en que opera actualmente el recurso de revisión en materia ambiental a nivel federal, debemos aludir nuevamente a la relación existente entre la LGEEPA y la LFPA, al tenor de las siguientes consideraciones:

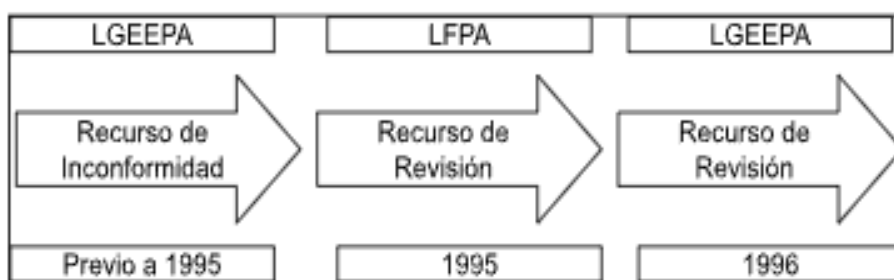
1. En fecha 28 de enero de 1988, se publica la LGEEPA. Contempla la figura del recurso de inconformidad, que procede en contra de la aplicación de la ley y de disposiciones relacionadas a ella.
2. En el año 1994, el Congreso de la Unión publica la LFPA. Pretende unificar los principios y etapas que rigen el procedimiento, a fin de simplificar la interacción entre el gobernado y la Administración Pública Federal.
3. En lo que concierne al recurso de revisión, se unifica el contenido de aquellos contenidos en leyes administrativas particulares a fin de brindar seguridad jurídica al gobernado y establecer un medio de impugnación único. Se ilustra en términos de su artículo Segundo Transitorio:

“SEGUNDO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular a los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley se resolverán conforme a la ley de la materia.”

Ello, a pesar de que en el artículo segundo de la LFPA se reconoce expresamente su “supletoriedad” a las diversas leyes administrativas. Cuestión, que resulta llamativa, en tanto una ley que reconoce su aplicación supletoria se encarga de derogar figuras contempladas en legislaciones especiales.

En este sentido, con la entrada en vigor de la LFPA, se derogó el recurso contemplado en la LGEEPA para dar entrada al recurso de revisión contemplado en la LFPA.

4. En el año 1996, la LGEEPA es modificada sustancialmente. Se incluye la figura del recurso de revisión. Lo cual, genera que en ley modelo en materia ambiental se regule su propio medio de impugnación:



5. Mediante Decreto publicado en fecha 30 de mayo del año 2000, se realizan modificaciones en la LFPA en lo que respecta al recurso de revisión y su procedencia, determinando lo siguiente:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda (...).”

Nuevamente, en los artículos transitorios se emplea la fórmula para derogar todas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en dicho decreto, como se ilustra a continuación:

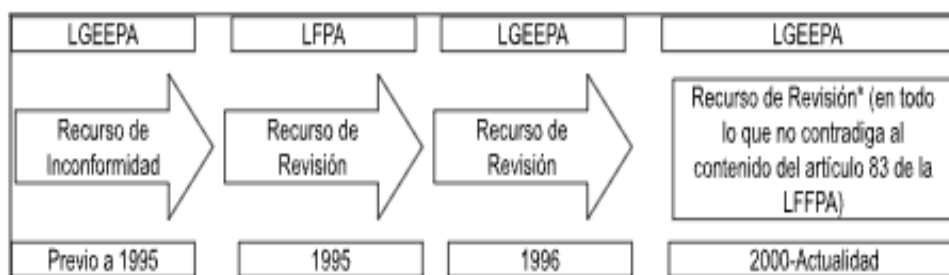
“SEGUNDO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en este Decreto (...).”

Con los antecedentes desarrollados, se entiende que se derogaron todas aquellas disposiciones del recurso de revisión de la LGEEPA en todo lo que se opusiera a las

modificaciones que se presentaron en la LFPA. Opinión, que es compartida por la autora Carla D. Aceves Ávila, quien en su obra *Bases Fundamentales del Derecho Mexicano*, se expresa en el siguiente sentido:

“Considero que al entrar en vigor esta reforma (es decir el 31 de mayo de 2000), el recurso de revisión que era regulado por la LGEEPA fue derogado y sustituido por aquel regulado por la LFPA. Sin embargo, es conveniente recalcar que ésta reforma derogó las disposiciones que se opusieran a lo establecido en este decreto. Así, en mi opinión, considero que aquello que la LGEEPA establezca en materia de recursos de revisión y que no se oponga a este decreto, continúa en vigor. (...) Lamentablemente, no existe mayor bibliografía al respecto”.

Cuestión que, es ilustrada de la siguiente manera:



A pesar de la confusión que pudiera surgir con motivo de dichos antecedentes, debe advertirse que no se presentan grandes diferencias entre la regulación del recurso de revisión en la LGEEPA y la LFPA. Ello, toda vez que la LGEEPA se limita a reconocer su procedencia y a desarrollar, mayormente, detalles relacionados con la medida cautelar en los casos de decomiso; por su parte, en la LFPA se regulan aspectos propios del recurso, como los elementos esenciales que debe contener, las etapas que rigen su substanciación y los principios que lo rigen.

Tan es así, que la propia LGEEPA en su artículo 179 determina que: *“por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la substanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.*

Bajo este orden de ideas, en materia ambiental a nivel federal, el recurso de revisión permite verificar las determinaciones definitivas emitidas por la autoridad medioambiental. Para su procedencia, se debe atender al artículo 83 de la LFPA, que establece lo siguiente:⁸⁰

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda (...).”

Transcripción, de la cual se desprende que el recurso de revisión únicamente es procedente para impugnar las resoluciones definitivas de los procedimientos administrativos. Debiéndose interponer, ante la autoridad emisora del acto en los quince días hábiles posteriores a su notificación, quien deberá acordar su admisión, proveer sobre la suspensión y turnarlo a su superior jerárquico para su resolución definitiva. En lo que respecta a su substanciación, debe atenderse a la LFPA en los siguientes términos:

1. Interposición del Recurso de Revisión	En términos del artículo del artículo 86 de la LFPA, se debe expresar: el órgano administrativo a quien se dirige, el nombre y domicilio del recurrente, señalamiento del tercero interesado, el acto que se recurre y fecha en que se tuvo conocimiento del mismo, los agravios, copia de la resolución impugnada y las pruebas ofrecidas.
2. Acuerdo de Admisión	
3. Desahogo Probatorio	En términos del artículo 50 de la LFPA, son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de autoridades. En términos del artículo 51 de la LFPA, su desahogo debe realizarse dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días.
4. Alegatos	En términos del artículo 56 de la LFPA, se debe conceder un

⁸⁰ En atención a lo descrito en los antecedentes, debe aplicarse el contenido de la LFPA en lo que respecta a la procedencia del recurso de revisión.

	plano no inferior a cinco días ni superior a diez días hábiles para que el recurrente formule los alegatos de su intención.
5. Resolución del Recurso de Revisión	Al resolver el recurso, en términos del artículo 91 de la LFPA, la autoridad podrá: i) desecharlo por improcedente o sobreseerlo; ii) confirmar el acto impugnado; iii) declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado; y iv) modificar u ordenar la modificación del acto o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya. No pasa por desapercibido que para el recurrente es de máxima importancia satisfacer los presupuestos que permiten a la autoridad adentrarse al estudio de los agravios formulados, facilitando la comprensión sobre la ilegalidad detectada.

En lo que respecta al último aspecto de la tabla anterior, se ilustra la forma en que operan las diversas causales de desechamiento y sobreseimiento, así como la caducidad en el recurso:

Desechamiento	Se tiene por no interpuesto el recurso cuando: (Artículo 88 de la LFPA)	- Se presentó fuera del plazo para ello. - No se acompañó la documentación que acredite la personalidad del recurrente (salvo que se encuentre previamente acreditada en el procedimiento administrativo que da origen). - No se suscribió correctamente por el recurrente (firma).
	Es improcedente el recurso, en contra de actos que: (Artículo 89 de la LFPA)	- Son materia de diverso recurso pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y contra el mismo acto impugnado. - No afecten los intereses jurídicos del recurrente. - Consumados de forma irreparable. - Consentidos expresamente

		- Se combatan simultáneamente ante los tribunales, pudiendo tener por efecto la modificación, y revocación o nulidad del acto
Sobreseimiento	Tendrá lugar si: (Artículo 90 de la LFPA)	- El promovente se desiste. - El promovente fallece y el acto solamente afecta su esfera. - Sobreviene causal de improcedencia. - Cesan los efectos del acto - Falta de objeto o materia de acto. - No se prueba la existencia del acto.

Finalmente, se enfatiza en que la presentación del recurso de revisión es optativa. Cuestión, que deberá valorar el recurrente al optar por este medio de impugnación, cuya decisión puede encontrarse condicionada a aspectos extralegales que rodean la actividad revisora de la autoridad administrativa⁸¹ o aspectos relacionados con la concesión de la suspensión, lo que se abordará en apartados próximos.

2. Juicio Contencioso Administrativo

El juicio contencioso administrativo es un medio de impugnación con que cuenta el gobernado para solicitar la nulidad de una determinación emitida por un ente de la Administración Pública. Toda vez que posee una naturaleza contenciosa (a diferencia de un recurso de revisión, donde el órgano emisor realiza un autoexamen) se requiere la intervención de un tercero, autoridad jurisdiccional competente, para resolver la controversia suscitada sobre la legalidad del acto administrativo.⁸²

Dicho órgano, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Su existencia, se encuentra reconocida en el texto constitucional bajo los siguientes términos:

⁸¹ En lo que respecta a las cuestiones extralegales que rodean la resolución de un recurso de revisión, el autor Alberto Sánchez Pichardo, en su obra **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa** refiere que: “la revocación del acto impugnado por el particular puede dar lugar a una sanción interna por negligencia al empleado que resolvió, o a un regaño del superior; o bien una baja del récord estadístico de conteo de resoluciones administrativas bien elaboradas y confirmadas; situaciones, todas ellas, que pueden llevar a la autoridad administrativa a confirmar la legalidad de una resolución cuya ilegalidad es posiblemente manifiesta (...)”. (P. 180).

⁸² Brañes, Raúl. Ob. Cit. P. 274.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. (...)”.

Reconociendo que, si bien en México contamos con un sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos, la instauración del TFJA pertenece al modelo de justicia retenida. Ello, ya que su existencia se origina de una interpretación del principio de división de poderes consistente en que el Poder Ejecutivo debe contar con sus propios órganos para controlar la legalidad de sus actos, reteniendo la facultad de juzgarlos. Por ello, que el TFJA sea formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional.

En lo que concierne a la procedencia del juicio contencioso administrativo, la autora Carla D. Aceves Ávila establece que:

*“El juicio de nulidad es procedente para impugnar la resolución que recayera al recurso de revisión que, en su caso, hubiere interpuesto ante autoridad administrativa, o bien interponiéndolo directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sin necesidad de agotar previamente el recurso de revisión”.*⁸³

Lo cual, atiende al contenido de las fracciones XII y XIII del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,⁸⁴ en relación con el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (en lo sucesivo, “LFPCA”). Preceptos, de los cuales se desprende que la procedencia del juicio se limita a resoluciones

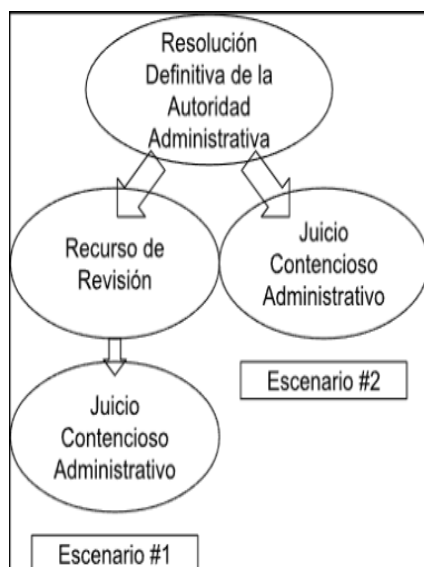
⁸³ Aceves Ávila, Carla D. Ob. Cit. P. 499.

⁸⁴ “Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;(...)”.

definitivas, entendiéndose por estas, aquellas que no admiten la interposición de recurso de revisión o en su caso, que sea facultativa. Cuestión, que se pretende ilustrar a continuación:



Tomando lo anterior en consideración, en materia ambiental a nivel federal, el juicio contencioso administrativo es un medio al que puede acudir el gobernado a fin de impugnar las sanciones administrativas con motivo de la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio. Ello, en atención a la optatividad del recurso de revisión contenido en el artículo 176 de la LGEEPA.

Por otro lado, en términos de la Contradicción de Tesis 102/2024, el juicio contencioso administrativo es improcedente en contra de la resolución del procedimiento administrativo de verificación, dada su naturaleza transitoria. En consecuencia, el gobernado debe esperar a que se resuelva “en definitiva” su situación y a que se resuelva el procedimiento administrativo sancionatorio a fin de combatir vía juicio de nulidad los vicios procedimentales y/o en la resolución de la verificación.⁸⁵

⁸⁵ Contradicción de Tesis 102/2024. Segunda Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 94.

Cabe destacar que el TFJA funciona en Pleno o en Salas Regionales. Destacando, que actualmente cuenta con una sala especializada en materia ambiental, cuya competencia se encuentra justificada en términos del inciso b), fracción III del artículo 50 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

“Artículo 50. El Tribunal tendrá Salas Regionales Especializadas cuya denominación, sede, competencia y materia de conocimiento será la siguiente: (...)

III. Una Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, con sede en la Ciudad de México, que tendrá competencia material en todo el territorio nacional para:

(...)

b. Tramitar y resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones I, IV, XII, XIII y XV y último párrafo, del artículo 3 de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley General de Cambio Climático, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Protección al Medio Ambiente, o que tengan alguna injerencia en la citada materia; con la excepción de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, a que se refiere este inciso, emitidos por la Comisión Nacional del Agua o sus unidades administrativas, supuestos en los cuales será competente la Sala Regional del Tribunal que corresponda.”

En lo que respecta a la substanciación del proceso, se ilustra en la siguiente tabla:

1. Presentación de la Demanda	En términos del artículo 14 de la LFPCA, la demanda inicial debe contener: nombre, domicilio fiscal y correo electrónico del demandante; la resolución que se impugna; las autoridades demandadas y su domicilio; los hechos; las pruebas ofrecidas; los conceptos de impugnación; señalamiento del tercero interesado y la pretensión del demandante. Requisitos, que no distan de aquellos necesarios para la interposición del recurso de revisión administrativo.
2. Auto de Radicación (Pronunciamiento Medidas Cautelares) 3. Emplazamiento	
4. Contestación	En términos del artículo 19 de la LFPCA la autoridad

	demandada deberá comparecer por escrito señalando, entre otras cosas: los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que, a su juicio, impidan un pronunciamiento sobre el fondo; su postura concreta a cada uno de los hechos; los argumentos por los cuales son ineficaces los conceptos de impugnación; los argumentos por los cuales desvirtúa el derecho a la indemnización y las pruebas ofrecidas.
5. Desahogo Probatorio	En esta etapa se llevan a cabo todas las diligencias necesarias para desahogar las pruebas ofrecidas por ambas partes (periciales, testimoniales, requerimiento de documentales, etcétera) En términos del artículo 40 de la LFPCA, que son admisibles toda clase de pruebas; ello, a excepción de la confesional a cargo de autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes que sean ajenos a la documentación que obra en poder de la autoridad.
6. Alegatos	En términos del artículo 47 de la LFPCA, una vez concluida la sustanciación del juicio y/o no existiere cuestión pendiente que impida su resolución, se concede a las partes un término de cinco días para que formulen los alegatos de su intención.
Cierre de la Instrucción	
7. Sentencia	En términos del artículo 49 de la LFPCA, el proyecto de resolución debe realizarse dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción. Por su parte, la sentencia se deberá pronunciar por mayoría de votos o unanimidad en un plazo que no excederá los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Entre los efectos que puede tener, se encuentra: reconocer la validez del acto, declarar su nulidad lisa y llana, declarar su nulidad para efectos y el sobreseimiento.

Finalmente, en lo que respecta a las causales de improcedencia o sobreseimiento, son casi idénticas a aquellas contempladas en el recurso de revisión. Siendo la diferencia más notable para el tema que nos ocupa, que el juicio contencioso administrativo es improcedente contra aquellos actos contra los que la interposición del recurso no sea optativa, debiéndose agotar dicha vía previamente.⁸⁶

3. Juicio de Amparo

El juicio de amparo es un medio de control constitucional que tiene como finalidad que todo acto de autoridad sea emitido conforme a las garantías previstas en la CPEUM; por ello, que su objeto sea proteger: i) el orden constitucional y; ii) la esfera jurídica del gobernado. Previo a adentrarse a su estudio y su utilidad en la materia ambiental, debe advertirse que el juicio cuenta con dos vertientes: amparo directo y amparo indirecto.

En lo que respecta al amparo directo, se tramita ante los tribunales colegiados de circuito, teniendo por objeto valorar la constitucionalidad de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda el recurso ordinario alguno por el que puedan ser revocadas o modificadas.⁸⁷ Por su parte, el amparo indirecto se tramita ante un juzgado de distrito cuando se pretende combatir, en términos generales, la inconstitucionalidad de una ley, los casos de invasión de esferas o un acto de autoridad que viole derechos humanos.⁸⁸

3.1. Juicio de Amparo Directo

Como se advirtió previamente, el juicio de amparo directo es un medio de defensa que permite combatir la constitucionalidad de una sentencia definitiva que puso fin al juicio, debiendo el Quejoso exponer las violaciones que se cometieron en el fallo en sí mismo o durante el proceso, así como la forma en que trascendieron el sentido de la resolución.⁸⁹

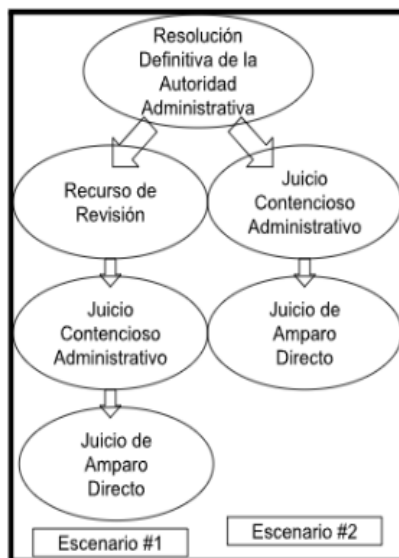
⁸⁶ Como ya se advirtió, en materia ambiental, la interposición del recurso de revisión en contra de las medidas de seguridad, de urgente aplicación o las sanciones definitivas a la terminación del procedimiento administrativo, es optativa.

⁸⁷ En términos del artículo 170 de la Ley de Amparo

⁸⁸ En términos del artículo 107 de la Ley de Amparo

⁸⁹ Sánchez Pichardo, Alberto. Ob. Cit. P. 819.

En materia ambiental, permite que un Juzgador Federal estudie la constitucionalidad de la sentencia definitiva emitida por parte de la Sala correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por motivo del juicio contencioso administrativo.



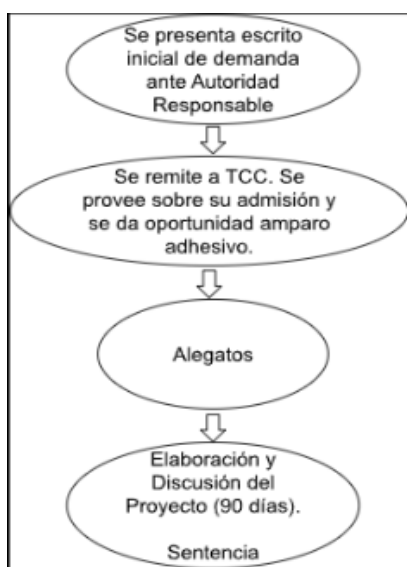
Supongamos que la autoridad medioambiental lleva a cabo un procedimiento administrativo sancionatorio e impone una multa al infractor por el daño ocasionado al medio ambiente.

Motivo de ello, el gobernado interpone el recurso de revisión y posteriormente el juicio contencioso administrativo. No obstante, diversas pruebas son desechadas incorrectamente y se reconoce la validez del acto impugnado. Ante ello, procede el juicio de amparo directo.

Entre los aspectos relevantes sobre su procedencia, es esencial que el Quejoso haya interpuesto los recursos ordinarios en contra de los actos que pretende reclamar mediante el juicio de amparo directo; ello, a fin de que no se entiendan por consentidos.

En lo que respecta a su substanciación, el escrito inicial de demanda debe presentarse ante la Autoridad Responsable para su remisión al tribunal colegiado de circuito competente, encargado de proveer sobre su admisión en un plazo máximo de tres días. Salvo casos excepcionales, la parte Quejosa no ofrece prueba alguna; por ello, que el juzgador federal se limite a valorar la existencia de violaciones constitucionales en la sentencia del juicio contencioso administrativo (o en el proceso que le dio origen) y en su caso, la forma en que trascendieron en el fallo.

Una vez admitido el amparo directo, se deberá turnar a uno de los magistrados que conforman el tribunal para la realización del proyecto correspondiente, contando con un plazo máximo de noventa días para ello. Cuestión, que se ilustra de manera simplificada mediante el siguiente diagrama:



3.2. Juicio de Amparo Indirecto

El juicio de amparo indirecto es el mecanismo que, en términos generales, permite combatir la constitucionalidad de los actos de autoridad que afectan derechos humanos. En lo que concierne al objeto de la presente investigación, es procedente en contra de actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio cuando sean de imposible reparación, entendiéndose por aquellos, los que afectan materialmente derechos sustantivos contemplados en la CPEUM.⁹⁰

Con lo anterior en mente, el juicio de amparo indirecto te permite combatir determinaciones tales como la imposición de una medida de seguridad por parte de la autoridad medioambiental (acto de molestia de carácter provisional). Reconociendo, en stricto sensu, su procedencia contra cualquier acto de autoridad que no se ajuste a las leyes que lo rigen (violando en modo concomitante la CPEUM), siempre y cuando se dé

⁹⁰ En términos de la fracción III del artículo 107 de la Ley de Amparo.

cumplimiento a los principios que rigen el juicio de amparo⁹¹ o en su caso, se actualicen las excepciones correspondientes.

Ello, sin que pase por desapercibida la relevancia que ha cobrado el juicio de amparo indirecto en materia ambiental, al convertirse en un mecanismo con fórmulas amplias de legitimación para exigir la protección del derecho humano al medio ambiente sano. En virtud del mismo, la personas que sufren una afectación en los servicios ambientales que gozan pueden exigir que se obligue a la Autoridad Responsable en obrar de cierta forma en aras de proteger el medio ambiente.⁹²

Cuestiones que, si bien distan del objeto de la presente investigación, en tanto implican demandar determinada conducta de la autoridad medioambiental, han impactado en el rol del Juzgador en la protección del derecho humano al medio ambiente sano. Motivo de ello, se han aplicado e interpretado los principios jurídicos bajo el enfoque proteccionista, en aras de salvaguardar el medio ambiente desde una concepción holística.

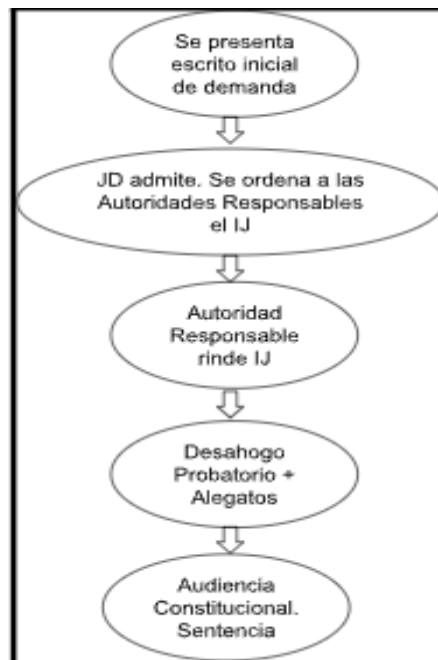
En lo que respecta a la substanciación del juicio, no goza de mayor complejidad. Una vez admitido el escrito inicial de demanda, se fija fecha de audiencia constitucional y se requiere a las Autoridades Responsables para que presenten su informe justificado, donde deberán pronunciarse sobre la existencia y constitucionalidad de los actos reclamados.

Destacando, que las partes pueden ofrecer las pruebas que estimen necesarias (salvo la prueba confesional); ello, siempre y cuando se cumplan con los plazos establecidos en la propia Ley de Amparo y a las particularidades que rigen cada probanza, a fin de proceder a su desahogo. Así mismo, se pueden formular alegatos durante el proceso y hasta la audiencia constitucional, debiendo emitirse la sentencia una vez celebrada.

Proceso, que se ilustra de manera simplificada mediante el siguiente diagrama:

⁹¹ Especialmente, aquel de definitividad.

⁹² **Amparo en Revisión 307/2016**. Primera Sala de la SCJN. Ob. Cit. Párr. 155.



B. Procedencia de las Medidas Cautelares en los Medios de Defensa

La presente sección tiene por objeto analizar la forma en que opera la institución de la suspensión en los medios de defensa en controversias ambientales. Dicho estudio debe realizarse en atención a las siguientes consideraciones:

- Las leyes que regulan los medios de defensa en materia ambiental contemplan la posibilidad de suspender los efectos del acto emitido por la autoridad medioambiental.
- La concesión de la medida cautelar, en cualquiera de los medios de defensa, se encuentra sujeta a la no afectación del interés social y a la no contravención de disposiciones de orden público.

En lo que respecta al primer punto, la legislación expresamente contempla la posibilidad de conceder una medida cautelar para efecto de que cesen los efectos de las medidas de seguridad, medidas correctivas o de urgente aplicación y las sanciones que en su caso se impongan, con motivo de la terminación del procedimiento administrativo

sancionatorio. Destacando, **la intención del legislador en que dicha figura operase** una vez satisfechos determinados requisitos, a fin de evitar que se prolongue la afectación al gobernado.

En lo que respecta al segundo punto, el requisito para la concesión de la suspensión cuya valoración implica una mayor complejidad en cada uno de los medios de defensa es: la no afectación al interés social y la no contravención al orden público. ¿Cómo debe interpretarse ello, especialmente, si toda determinación de la autoridad medioambiental se encuentra encaminada a la protección de un bien jurídicamente tutelado y vinculado con el ejercicio de un derecho social, como lo es el medio ambiente?

En principio, debe advertirse la existencia de una corriente en el sentido de que el orden público y el interés social deben concebirse como conceptos jurídicos indeterminados, que en su caso, *“no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que apoya el acto reclamado”*.⁹³ Criterio, que al menos en materia de amparo, debe interpretarse conforme a la reforma al artículo 129 de la ley, publicada en fecha 14 de junio del 2024. En la misma, se establece un listado, no limitativo, de supuestos en contra de los cuales es improcedente la medida cautelar, por considerar que se afecta el orden público y se contraviene el interés social.

Como antecedente relevante, mediante Decreto publicado en fecha 24 de abril del 2006, se modificó la entonces vigente Ley de Amparo para establecer la improcedencia de la medida cautelar en cuestiones que produzcan daño al ambiente, toda vez que se causa perjuicio al interés social o contravienen disposiciones de orden público. Enfatizando que dicho supuesto no ha sido incluido en la Ley de Amparo vigente; aunque no por ello, se imposibilita al Juzgador de reputarlo como tal.

⁹³ **Suspensión. Nociones de orden público y de interés social para los efectos de la.** Jurisprudencia. TCC. (SJF: Novena Época, Apéndice 2011). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/apendice/1012556>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Por su parte, la SCJN ha establecido que existe una afectación al interés social o contravención a las disposiciones de orden público cuando *“se priva a la conectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentirá”*.⁹⁴ Limitación que, a priori, parecería propia de cualquier determinación de la PROFEPA mediante la cual se pretenda proteger al medio ambiente.

A final de cuentas, la propia SCJN determinó que el derecho humano al medio ambiente sano debe protegerse en su doble dimensión: objetiva y subjetiva. Enfatizando que la visión subjetiva, precisamente se basa en reconocer los beneficios que el bien ambiental genera sobre la sociedad. Se reconoce, entonces, que la preservación del medio ambiente posee una relación inescindible con el bienestar social.

Establecido lo anterior, tan solo imaginemos que la PROFEPA decide imponer una medida de seguridad a un particular por la realización de cierta actividad que, a su criterio, genera un riesgo de desequilibrio ecológico. ¿Será posible, bajo dichos parámetros, que se permita la reanudación de la actividad hasta en tanto se dilucide si la autoridad medioambiental obró correctamente? ¿O siquiera, si alguna autorización ambiental que preceda a la actividad es necesaria?

En un principio, la respuesta es negativa. Ello, toda vez que como se ilustra en las próximas secciones, se han incorporado los principios jurídicos ambientales a la valoración que debe realizarse sobre la afectación al interés social y la no contravención del orden público. Postulados, que son reflejo de una visión proteccionista que prohíbe asumir riesgos cuando se trata de proteger el medio ambiente. Desvaneciendo así, la posibilidad del gobernado de obtener una medida cautelar favorable en los casos en que le sea impuesta una medida de seguridad, medida correctiva o sanción por parte de la autoridad medioambiental.

⁹⁴ **Interés social y disposiciones de orden público. Su apreciación.** Tesis aislada. Segunda Sala SCJN. (SJF: Séptima Época, Noviembre de 1972). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/apendice/818680>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

De esta situación, nacen diversos cuestionamientos. Especialmente, si se toma en cuenta que en la Ley de Amparo se desincorporaron las cuestiones medioambientales como aquellas en contra de las que expresamente era improcedente la suspensión. Así, se formulan las siguientes interrogantes: ¿qué rol deben tener los principios jurídicos en materia ambiental, particularmente cuando se vinculan con conceptos jurídicos indeterminados como el orden público y el interés social? En su caso, ¿la aplicación de los principios jurídicos afecta el acceso a la justicia y las garantías procesales del particular, todo en nombre del beneficio ambiental?

1. Suspensión en el Recurso de Revisión

Como se expuso al inicio del presente capítulo, el recurso de revisión puede considerarse un mecanismo ocioso debido a la complejidad de que la autoridad administrativa ordene el cese de los efectos de un acto administrativo emitido por ella misma. No obstante, la institución de la suspensión cuenta con una particularidad digna de mencionarse: es el único medio de impugnación que contempla la configuración de una afirmativa ficta, en relación con su procedencia.

A fin de comprender lo antes aseverado, debemos partir de que LGEEPA no desarrolla los requisitos de forma general para la procedencia de la suspensión del acto administrativo; limitándose, a regular su configuración en los casos de decomiso (sanción del procedimiento administrativo sancionatorio). Por ello, es necesario remitirnos al contenido de la LFPA, de aplicación supletoria, donde se establece lo siguiente:

“Artículo 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente;

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.”

Del precepto en cita, se advierte que la procedencia de la medida cautelar se encuentra condicionada a que sea expresamente solicitada por el gobernado, que el recurso sea procedente y que no se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan cuestiones de orden público; aspectos, que se desarrollaron previamente.

Enfatizando, que en dado caso de que la autoridad no emita un pronunciamiento dentro de los cinco días hábiles siguientes a su interposición, se entenderá que la suspensión del acto administrativo ha sido concedida. Resultando, una opción llamativa ante la carga excesiva de trabajo que puede presentarse por parte de la autoridad.

Finalmente, debe subrayarse la obligación persistente de las autoridades de velar por el derecho humano al medio ambiente sano en el marco de sus actuaciones (en términos del artículo primero constitucional), por lo que cualquier valoración que realicen en sus determinaciones debe realizar a la luz de los principios jurídicos encaminados a su protección.

2. Suspensión en el Juicio Contencioso Administrativo

En lo que respecta a la concesión de la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, debe advertirse que los parámetros que rigen su concesión son similares a aquellos del recurso de revisión, variando principalmente, aspectos procesales. Para ilustrarlo, se transcribe el artículo 28 de la LFPCA:

“ARTÍCULO 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

I. Se concederá siempre que:

a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

(...)

III. El procedimiento será:

a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva.

*b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.
c) El Magistrado Instructor deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud. d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo.*

Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes (...)”.

Al igual que en el recurso de revisión, la suspensión debe solicitarse por la parte actora y no debe ocasionar perjuicio alguno al interés social ni contravenir disposiciones de orden público. Requisitos, a los que debe adicionarse que el acto impugnado sea de difícil reparación; estándar, que no se estima complejo de comprobar debido a la naturaleza y a los alcances de las medidas de seguridad, medidas correctivas o de urgente aplicación y las sanciones por motivo de la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio.

Así mismo, del precepto transcrito se desprende que la institución de la medida cautelar es dividida en dos: suspensión provisional y suspensión definitiva. En lo que respecta a la provisional, el Magistrado Instructor debe pronunciarse dentro de las 24 horas siguientes en que fue solicitada (ya sea en el escrito inicial de demanda o en escrito diverso, siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva). Posteriormente, requerirá a las autoridades demandadas a efecto de que rindan un informe que le permita al juzgador contar con mayores elementos para proveer sobre la suspensión definitiva.

3. Suspensión en el Juicio de Amparo

La concesión de la suspensión en el juicio de amparo se tramitará de manera distinta dependiendo si es un amparo directo o indirecto. En el amparo directo, la Autoridad Responsable es la encargada de proveer al respecto dentro del plazo de 24 horas, previo a su remisión al tribunal colegiado correspondiente. Mientras tanto, en el amparo indirecto, el juzgador de distrito es el encargado de proveer dentro de un plazo idéntico de 24 horas.

En ambos escenarios, se rige por lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley de Amparo. Precepto, que se transcribe a continuación:

“Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado”.

Se identifica un estándar similar a los establecidos en los diversos medios de defensa, siendo el elemento que cobra mayor relevancia y que debe superarse, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público. Cuestión, que debe interpretarse conforme a la evolución del listado contenido en el artículo 129 de la Ley de Amparo (es decir, no existe una prohibición expresa para su concesión).

No obstante lo anterior, se reproducen una serie de criterios que de una u otra manera han incorporado los principios jurídicos en materia ambiental a la valoración que debe realizarse. Dada su naturaleza y alcance, prácticamente equivalen a una prohibición expresa de permitir que se reactive cualquier conducta que inicialmente, fue objeto de una medida de seguridad, correctiva o sanción por motivo de la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio por parte de la autoridad medioambiental.

“Registro digital: 2027841

Instancia: Primera Sala

Undécima Época

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: 1a./J. 191/2023 (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo II, página 1846

Tipo: Jurisprudencia

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN MATERIA AMBIENTAL. DEBERES DE LAS PERSONAS JUZGADORAS AL RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN.

Hechos: Un grupo de personas vecinas de la ciudad de Durango promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó la construcción de un puente elevado debido a afectaciones ambientales relativas a la remoción o tala de árboles en un tramo de un parque lineal, solicitando la suspensión de los actos reclamados. La persona Juzgadora de Distrito negó la suspensión definitiva solicitada, al considerar que la parte quejosa no cuenta con interés legítimo puesto que sólo se ostentaron como ciudadanos de la ciudad de Durango, sin hacer valer una calidad específica que los sitúe frente a los actos reclamados de manera especial o diferente, como sería pertenecer a un grupo determinado, tener cercanía al evento o suceso, o ser titular de algún derecho. Tampoco exhibió constancia alguna que

acreditara un daño inminente e irreparable que pueda causarle la ejecución de la obra. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las personas juzgadoras de amparo tienen un mínimo de deberes que observar al resolver sobre la concesión de la suspensión de los actos reclamados en materia medioambiental, **por lo que deben estudiar los requisitos para su concesión aplicando los principios de precaución, in dubio pro natura y de acceso a la justicia ambiental**; valorar las pruebas que alleguen las partes; privilegiar la toma oportuna de decisiones; y resolver atendiendo a la función ecológica de la propiedad.

Justificación: Este Alto Tribunal considera que la suspensión, como una medida de naturaleza cautelar, debe ser un mecanismo que pueda prevenir y –de ser factible– mitigar y recomponer los daños al medio ambiente, por lo que los órganos jurisdiccionales de amparo, al resolver sobre ésta, deben: **a) Estudiar los requisitos para su concesión aplicando los principios mencionados –en particular precaución, pro natura y acceso a la justicia ambiental–, de tal suerte que no basen su decisión en el entendimiento tradicional de la suspensión que aplica en otras materias, particularmente al analizar el interés suspensional; b) Valorar las pruebas que alleguen las partes, entendiendo que la demostración del daño inminente e irreparable no es necesariamente fehaciente; c) Privilegiar la toma oportuna de decisiones, aun ante la incertidumbre científica de la existencia del daño. Ello, con la finalidad de permitir la conservación del medio ambiente mientras se resuelve el fondo del juicio; y, d) Resolver atendiendo a la función ecológica de la propiedad. Es decir, entendiendo que una eventual afectación al crecimiento económico no implica por sí misma la vulneración a disposiciones de orden público o al interés social, pues dicha postura ha quedado superada por una idea integral de desarrollo que no sólo responda al aspecto económico, sino que considere la dimensión humana de la economía y la medioambiental. De cumplirse con los requisitos para el otorgamiento de la suspensión y en el caso de que el juzgador advierta que ya se ha generado el perjuicio o que existen altas probabilidades de que se genere, deberá conceder la suspensión para hacer cesar, mitigar o reparar los daños al medio ambiente, siempre que sea factible y de conformidad con las circunstancias del caso concreto y de acuerdo con los principios de prevención y de precaución”.**⁹⁵

“Registro digital: 2005003

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Común

Tesis: I.12o.A.2 K (10a.)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, página 1505

Tipo: Aislada

SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PARA RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN.

El deber de prevención fue desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *González y otras (campo algodonnero) vs. México*; en la sentencia relativa sostuvo que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que sus eventuales violaciones sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito. Por otra parte, en cuanto al deber de garantía, estableció que el Estado está obligado a organizar todo el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, lo que, a su vez,

⁹⁵ **Suspensión del acto reclamado en materia ambiental. Deberes de las personas juzgadores al resolver sobre su concesión.** Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. (SJF: Undécima Época, Diciembre del 2023, TII, P. 1846). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027841>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

*supone no sólo abstenerse de violarlos, sino también adoptar las medidas positivas en función del sujeto de derecho. En este sentido contribuye a cumplir con dichas obligaciones, en relación con el medio ambiente, la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2004, instrumento que impone al Estado los principios de prevención y precaución, para salvaguardar las posibles violaciones de derechos humanos de la colectividad. Por tanto, para resolver sobre la concesión de la suspensión en el amparo tratándose de materia ambiental, deben tomarse en cuenta los aludidos principios”.*⁹⁶

Cuestión, que resulta preocupante en tanto implica que en la valoración discrecional que realiza el juzgador sobre conceptos jurídicos indeterminados, le es impuesto el deber de hacerlo a la luz de principios jurídicos que cierran la puerta a un estudio verdaderamente equilibrado al proveer sobre procedencia de la medida cautelar. A lo cual, debe sumarse la falta de expertise del juzgador, quien no pretende, al momento de realizar un acercamiento inicial sobre el acto, sustituirse en funciones propias de la autoridad medioambiental.

⁹⁶ **Suspensión en el amparo. Para resolver sobre su concesión en materia ambiental deben tomarse en cuenta los principios de prevención y precaución.** Tesis aislada. TCC. (SJF: Décima Época, Noviembre del 2013, TII, P. 1505). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005003>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Capítulo IV

EL ACCESO A LA JUSTICIA VS EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO

En el capítulo anterior, se desarrollaron una serie de preocupaciones acerca de la incorporación de los principios jurídicos ambientales en la valoración que realiza la autoridad, al proveer sobre la procedencia de la medida cautelar en los medios de defensa contra de las determinaciones de PROFEPA. Planteamientos, que surgen a raíz de que las autoridades cuentan con la obligación de incorporar dichos principios en sus actuaciones a fin de garantizar el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano; no obstante, no se ha definido la manera en que se debe dar su incorporación ni mucho menos el alcance que se le debe otorgar, sobre todo, cuando se vinculan con una facultad discrecional de la autoridad o a un concepto jurídico indeterminado.

En este sentido, tan solo imaginemos que, a criterio de un C. Inspector adscrito a PROFEPA, un particular se encuentra realizando una actividad que genera riesgo de desequilibrio ecológico. En consecuencia, decide imponer una medida de seguridad y no aperturar el procedimiento administrativo sancionatorio hasta dentro de unos años; a final de cuentas, logró preliminarmente su cometido: proteger el medio ambiente. Ante ello, ¿es factible que, mediante la promoción de un juicio de amparo indirecto, el particular consiga el levantamiento de la medida de seguridad? O en su caso, ¿no le queda más que acudir a PROFEPA y confiar en la buena fe de la autoridad medioambiental para aperturar el procedimiento previo a que transcurra el plazo de cinco años?

A fin de ilustrar con mayor detenimiento lo antes descrito, se alude a un caso en concreto ocurrido en el estado de Nuevo León.⁹⁷ Procedimiento, en el cual la autoridad medioambiental rigió su obrar conforme a los principios jurídicos ambientales; mismos

⁹⁷ Juicio de Amparo 227/2024 tramitado ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León. Se emplea el nombre genérico de “Sebastián” a fin de evitar proporcionar los datos del Quejoso.

postulados, que fueron incorporados por el Juzgador al proveer sobre la procedencia de la medida cautelar. Cuestión, de la cual se desprende una narrativa proteccionista al medio ambiente que ha servido para facilitar la labor de la autoridad medioambiental e incluso, transformar el acceso a la justicia en el derecho administrativo sancionatorio.

En lo que concierne a los antecedentes relevantes para comprender el caso en concreto, se cuentan con los siguientes:

1. En el año 2020, Sebastián decide adquirir un lote ubicado en el Fraccionamiento Renacimiento, Segundo Sector, en el municipio de Monterrey, Nuevo León. Cuenta con una superficie de 1,605.91 metros cuadrados.

Cabe destacar que el Fraccionamiento Renacimiento, Segundo Sector, se encuentra contemplado en un instrumento de planeación urbana y ecológica, donde obra la autorización ambiental a nivel federal correspondiente (Manifestación de Impacto Ambiental-Modalidad Regional, ingresada por parte del R. Ayuntamiento del municipio de Monterrey, Nuevo León).

Cuestión, que se desprende del propio Plan Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Cañón de Huajuco 2002-2020, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 03 de febrero del 2003.

2. Toda vez que Sebastián pretende edificar una casa-habitación, tramita la licencia de construcción municipal; misma, que le es expedida junto con el permiso de desmonte.
3. De forma simultánea, Sebastián acude a SEMARNAT para solicitar la expedición de los lineamientos ambientales aplicables a su lote; ello, obrando de buena fe y con la intención de obtener el visto bueno en relación la necesidad de obtener autorización alguna a nivel federal en materia ambiental.

No obstante, recibe la siguiente respuesta por parte de SEMARNAT:

“Al respecto, le comunico que es de señalarse que ni la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ni la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), o cualquier otro ordenamiento legal que aplica al sector ambiental, facultan a esta Dependencia del Ejecutivo Federal para el emitir (sic) el Visto Bueno o documentos sobre la clasificación de terrenos forestales o preferentemente forestales”.

Representando el primer momento en que el gobernado, a pesar de su buena fe, queda en estado de incertidumbre en tanto la SEMARNAT se abstuvo de emitir un pronunciamiento en relación con la necesidad de obtener una autorización ambiental a nivel federal (particularmente, sobre terrenos forestales).

4. Ante ello, Sebastián decide comenzar con la construcción de su casa-habitación. A final de cuentas, el Fraccionamiento Renacimiento, Segundo Sector, se encuentra reconocido como un Fraccionamiento Habitacional autorizado dentro de la Manifestación de Impacto Ambiental-Modalidad Regional que se empleó para el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Cañón de Huajuco 2002-2020, en los términos descritos en el numeral primero.
5. Semanas después de realizar el desmonte correspondiente y comenzar con el desarrollo de la construcción, la PROFEPA acude a su domicilio y da inicio al procedimiento administrativo de verificación. Para tal efecto, le solicita la exhibición de las siguientes autorizaciones:
 - Autorización de Impacto Ambiental en Terreno Forestal, con fundamento en la fracción VII del artículo 28 de la LGEEPA.
 - Cambio de Uso del Suelo en Terreno Forestal, con fundamento en el artículo 93 de la LGDFS.

Tras no exhibirlas, la PROFEPA decide imponer una medida de seguridad consistente en la clausura temporal total, con fundamento en la fracción I del artículo 170 de la LGEEPA.

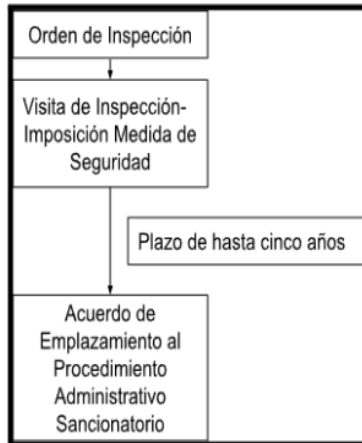
6. Después de la colocación de los sellos de clausura correspondientes, se informa a Sebastián que el levantamiento de la medida de seguridad se encuentra condicionada a la tramitación de la autorización ambiental relacionada al impacto sobre un área natural protegida (a pesar de que en el desarrollo de la visita, requirió la exhibición de autorizaciones relacionadas al impacto sobre terrenos forestales).

Lo anterior, sin que pase por desapercibido que existe una imposibilidad de tramitarlas debido a que precisamente dichas autorizaciones persiguen un fin preventivo. En consecuencia, son improcedentes una vez realizada la conducta que se estima dañosa.

De los antecedentes antes narrados, se desprende que la PROFEPA, en ejercicio de las facultades que le son concedidas, inició un procedimiento administrativo de verificación e impuso una medida de seguridad consistente en la clausura temporal total que impide el desarrollo de una casa habitación. Ello, toda vez que no fueron exhibidas determinadas autorizaciones a nivel federal relacionadas con el impacto ambiental sobre terrenos forestales.

Ahora bien, tomando en cuenta que la SCJN ha establecido que, tras la visita de inspección, la PROFEPA cuenta con hasta cinco años para dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio⁹⁸ y que la resolución del procedimiento administrativo de verificación no constituye una resolución definitiva, al gobernado no le queda más que acudir al juicio de amparo indirecto a fin de combatir la medida de seguridad como un acto de molestia. Esta situación, se ilustra en el siguiente diagrama:

⁹⁸ Advértase tesis con rubro: “*EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL NO ESTABLECER PLAZO ALGUNO PARA QUE LA AUTORIDAD INICIE LA SEGUNDA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA*” y “*EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE*”.



En consecuencia, se acude al juicio de amparo indirecto. Ello, con la finalidad de demostrar la inconstitucionalidad detrás de los actos de autoridad de PROFEPA y solicitar, mediante el incidente de suspensión, el levantamiento del estado de clausura temporal total impuesto. Medio de control constitucional, de cuya substanciación se destacan las siguientes actuaciones:

- Suspensión Provisional

El Quejoso solicita la suspensión provisional, la cual, se niega. Tras examinar los presupuestos contemplados en el artículo 128 de la Ley de Amparo, la Juzgadora determinó que, si bien al Quejoso le asiste el interés suspensorial, de concederse la medida cautelar se causaría perjuicio al interés social y se infringieron disposiciones de orden público. Razonamiento, que medularmente consiste en lo siguiente:

1. Con la concesión de la medida cautelar se causa perjuicio al interés social y se infringen disposiciones de orden público.
2. La medida de seguridad impuesta, consistente en la clausura temporal total, tiene como fin evitar que no se cause daño o deterioro grave a los recursos naturales.

3. La Autoridad Responsable estimó la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave a los recursos naturales a raíz de que el Quejoso no demostró la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo en áreas forestales. Lo cual, se desprende del Acta de Inspección donde se identifica una presunta afectación de vegetación.

Justificaciones, que se originan de la apreciación que realizó la Juzgadora sobre los hechos y del caudal probatorio. Destacando, que parte de la premisa de que “*en el Acta de Inspección en Materia Forestal (...) se advierte que las responsables llevaron a cabo la inspección y determinaron que en el inmueble del Quejoso (...) se llevó a cabo el cambio de uso de suelo de en áreas forestales (...)*”.

Reconociendo, que es potestad de las Autoridades Responsables el imponer una medida de seguridad a fin de asegurarse que no se cause daño o deterioro grave a los recursos naturales; ello, cuando investigan el cumplimiento de los requisitos, autorizaciones y permisos correspondientes en materia de impacto ambiental (principio de prevención).

Así mismo, la Juzgadora determinó que, si bien el Quejoso cuenta con la licencia de construcción municipal, la medida de seguridad surge a raíz de la ausencia de autorizaciones en materia de nivel federal. Sin ir más allá y sin emitir un pronunciamiento alguno de los argumentos desarrollados por el Quejoso en relación con la apariencia del buen derecho, establece que “*hasta esta etapa procesal no se cuenta con elementos suficientes para acreditar, que con la concesión de la medida cautelar para el efecto solicitado, no se causaría un desequilibrio ecológico, o daño o deterioro grave a los recursos naturales*” (principio in dubio pro natura y reversión de la carga de la prueba).

A manera de conclusión, la Juzgadora provee sobre la suspensión provisional sin valorar los argumentos del Quejoso para justificar su procedencia y tomando como base lo constatado en el acta circunstanciada de la PROFEPA y el riesgo detectado. Si bien no

menciona expresamente los principios jurídicos aplicables en materia ambiental, su aplicación se desprende de los razonamientos empleados.

- Recurso de Queja VS Negativa de la Suspensión Provisional

A raíz de la negativa de la Juzgadora de conceder la suspensión provisional, se interpone el recurso de queja en términos del inciso b) del artículo 97 de la Ley de Amparo. Es turnado ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y le es asignado el número de expediente 107/2024.

Tras la sesión correspondiente, se declara infundado el recurso de queja y se confirma el auto impugnado, negando la suspensión provisional solicitada. En lo que respecta a las principales consideraciones de los Magistrados que integran dicho Tribunal, se tienen las siguientes:

1. La concesión de la medida cautelar contraviene el orden público y el interés social.
2. De acuerdo con el criterio de las Autoridades Responsables, la actividad desarrollada debió obtener la Autorización de Impacto Ambiental (principio de prevención); en consecuencia, ordenar que se levante un estado de clausura que se impuso por motivo de su ausencia, equivaldría a la transgresión de una norma de carácter ambiental, en perjuicio de la sociedad y el derecho humano al medio ambiente sano.
 - a. Adicionalmente, se subraya que la preservación ecológica debe prevalecer sobre el interés particular.
3. En lo que respecta a los argumentos del Quejoso, se establece que la licencia de construcción municipal no le exime de contar las autorizaciones ambientales a nivel federal. No se emite un pronunciamiento en relación con las implicaciones del reconocimiento del Fraccionamiento Renacimiento en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Cañón de Huajuco 2002-2020 y la MIA Regional.

- a. Así mismo, se establece que la observancia de las disposiciones en materia ambiental y ecológica a nivel federal son cuestiones del fondo del asunto.

De las consideraciones desarrolladas, se desprende que los Magistrados que integran el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, determinaron infundado el recurso de queja en tanto no se logró sobrepasar el estándar de contravención al orden público y al interés social. Destacando, la presunción de validez del acta circunstanciada y que cualquier pronunciamiento en relación con la procedencia de las autorizaciones ambientales federales se estima una cuestión de fondo. Lo cual, prácticamente se traduce en la imposibilidad de que al gobernado le sea concedida la medida cautelar, a pesar de demostrar que la construcción se realizó dentro de un lote urbanizado que se encuentra dentro de un fraccionamiento autorizado.

- Suspensión Definitiva

Previo a adentrarnos al contenido de la resolución incidental, cabe destacar que al rendir su informe previo, las Autoridades Responsables justificaron su obrar en el principio de prevención, en tanto evitaron daños ambientales con la imposición de la clausura temporal total. En esencia, reproducen el criterio de rubro: “**PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU RELACIÓN Y ALCANCE CON EL DEBER DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE REGULADO POR EL MARCO NORMATIVO CONVENCIONAL DE LA MATERIA**”.⁹⁹

En lo que concierne a la concesión de la resolución incidental, se niega la suspensión definitiva. Ello, tras examinar los supuestos contemplados en el artículo 128 y emplear un razonamiento idéntico al del proveído donde se negó la suspensión provisional, salvo un par de argumentos adicionales que desprendieron del Recurso

⁹⁹ Principio de prevención en materia ambiental. Su relación y alcance con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional de la materia. Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. Clave 1a./J. 12/2022 (11a.). (SJF: Undécima Época, Abril 2022, TII, P. 850). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024395>>. (Consulta: Nov. 10, 2024).

de Queja 107/2024. A fin de ilustrar lo anterior, se transcriben las consideraciones medulares:

1. Con la concesión de la medida cautelar se causa perjuicio al interés social y se infringen disposiciones de orden público.
2. La medida de seguridad impuesta, consistente en la clausura temporal total, tiene como fin evitar que no se cause daño o deterioro grave a los recursos naturales.
3. La Autoridad Responsable estimó la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave a los recursos naturales a raíz de que el Quejoso no demostró la autorización correspondiente en materia de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo en áreas forestales.
 - a. Lo cual, se desprende del Acta de Inspección donde se identifica una presunta afectación de vegetación dentro del Área Natural Protegida Parque Nacional Cumbres.
4. La inspección judicial realizada, si bien permite demostrar que el lote se encuentra dentro de un Fraccionamiento Habitacional y que cuenta con acceso a la vía pública, también se observa que se encuentra rodeado de montañas.
5. En este sentido, se reconoce que la observación de las disposiciones en materia ambiental y ecológica a nivel federal son una cuestión de fondo del asunto. Sin que, en este momento procesal, se cuenten con elementos suficientes para sobrepasar el estándar de contravención al orden público y al interés social.

Por segunda ocasión, la Juzgadora parte de la validez de lo constatado en el Acta Circunstanciada y sin mencionarlo expresamente, aplica el principio de prevención para negar la suspensión definitiva; ello, en tanto medida de seguridad impuesta por la PROFEPA encuentra sustento en la necesidad de evitar un daño al ambiente.

No pasa por desapercibido que, hasta el momento, al decidir sobre la medida cautelar los Juzgadores se limitan a reproducir lo asentado en el acta sin admitir argumento en contrario y sin realizar un verdadero análisis sobre la imposibilidad jurídica que se hizo valer de que el terreno sea considerado terreno forestal, así como de las demás irregularidades identificadas en el obrar de PROFEPA (a tal grado que no se pronuncian sobre la nula relación que guarda la condicionante con las autorizaciones que fueron solicitadas durante la inspección),.

En relación con ello, se advierte la existencia de criterios en el sentido de que lo asentado en el acta del inspector de PROFEPA no constituye prueba plena y debe administrarse con diversos elementos de prueba. No obstante, la materialización de ello dentro de un proceso es complejo a la luz de los principios de in dubio pro natura, precaución, prevención y reversión de la carga de la prueba. ¿Será acaso la prueba pericial la única forma de desvirtuar lo asentado en el acta? Consciente que ello, no será hasta la sentencia definitiva.

A fin de comprender esta posible contradicción, se reproduce el siguiente criterio:

“Registro digital: 2018218

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.18o.A.94 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III, página 2523

Tipo: Aislada

TERRENO FORESTAL. LA AFIRMACIÓN DE LOS INSPECTORES AMBIENTALES DE QUE UN DETERMINADO PREDIO ES FORESTAL NO CONSTITUYE POR SÍ MISMA PRUEBA PLENA DE QUE ASÍ LO SEA.

Si bien los inspectores de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente gozan de fe pública y lo asentado en sus actas goza de la presunción de validez propia de los actos administrativos, de modo

que puede reconocérseles para ciertos aspectos eficacia probatoria plena, como son los hechos que ahí señalan haber percibido a través de sus sentidos; de ahí no se sigue que si en tales actas se afirman cuestiones que impliquen una previa valoración de orden técnico-legal, como lo es que el terreno que inspeccionan sea "forestal", tal afirmación haga prueba plena de ello en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. En efecto, salvo el caso de los terrenos que a modo de hecho notorio o a todas luces son forestales, la afirmación de que un terreno es forestal supone, más que simplemente asentar hechos, haber realizado un ejercicio valorativo y clasificatorio que requiere cierta pericia técnica y, por ello, la sola afirmación en tal sentido en las actas de inspección no puede tener por sí misma eficacia probatoria plena, máxime si no se acredita que los inspectores sean peritos en materia forestal e incluso, si así fuera, el valor convictivo de su dicho quedaría sujeto a la valoración de lo que razonen expresamente. Conforme a lo anterior, cuando en el marco de un procedimiento administrativo sancionador exista controversia sobre si un determinado terreno es o no forestal, no basta para tener por acreditada esa calidad que en un acta de inspección se afirme que el predio inspeccionado tiene tal calidad, sino que, en todo caso, para tener por probado tal extremo, lo ahí afirmado deberá administrarse o soportarse con otros elementos, razonamientos lógicos o evidencia científica, técnica o empírica a efecto de poder generar plena convicción de que el terreno de que se trata clasifica como forestal."¹⁰⁰

- Audiencia Constitucional

Aproximadamente cinco meses después de la presentación de la demanda inicial, se resuelve y se publica la resolución constitucional del juicio de amparo indirecto. Su sentido, sobreseer por falta de interés jurídico, sin emitir un pronunciamiento en relación con la aplicabilidad de las autorizaciones ambientales a nivel federal. Ello, por las consideraciones que se ilustran a continuación:

1. El Quejoso no cuenta con interés jurídico o legítimo alguno para la promoción del juicio de garantías, en tanto los actos reclamados no trascienden su esfera jurídica.
 - a. Para demostrar la afectación que le generan los actos reclamados, el Quejoso debió acompañar las autorizaciones federales relacionadas con el impacto ambiental sobre terrenos forestales.
2. El Quejoso podrá comparecer al procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente y ofrecer las pruebas de su intención para desvirtuar si el lote es o no un terreno forestal.

¹⁰⁰ **Terreno Forestal. La afirmación de los inspectores ambientales de que un determinado predio es forestal no constituye por sí misma prueba plena de que así lo sea.** TCC. Materia Administrativa. (SJF: Décima Época, Octubre del 2018, T III, P. 2253). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018218>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

De las consideraciones antes desarrolladas, se desprende que, a criterio de la Juzgadora, la imposición de una medida de seguridad consistente en la clausura temporal total por la ausencia de autorizaciones ambientales no afecta la esfera jurídica del Quejoso; ello, toda vez que dichas autorizaciones no fueron debidamente exhibidas a lo largo del juicio.¹⁰¹

Indebidamente, la Juzgadora pasó por desapercibido que el reclamo toral del Quejoso se encuentra dirigido a que no requiere de autorizaciones en materia de impacto ambiental para la construcción de una casa habitación dentro de un lote urbanizado. De ahí, que su aplicabilidad deba ser materia de un análisis de fondo (según se estableció en la resolución del Recurso de Queja 274/2024 y la Resolución Incidental sobre la Suspensión Definitiva).

Por ello, que si el Quejoso se adolece de que indebidamente le fue impuesta una medida de seguridad debido a que la Autoridad Responsable le solicitó la exhibición de autorizaciones que no requiere para el desarrollo de determinada actividad, no es factible partir de su ausencia para valorar el interés que le asiste al promover el juicio de garantías. A fin de comprender dicho planteamiento, se transcriben los siguientes criterios:

“Registro digital: 201406

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materia(s): Común

Tesis: IX.1o.16 K

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo IV, Septiembre de 1996, página 642

Tipo: Aislada

EMPLAZAMIENTO. ES INCORRECTO TOMARLO COMO BASE DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO CONSTITUYE EL PROPIO ACTO RECLAMADO.

No es suficiente para considerar acreditado el que los quejosos tuvieron conocimiento del juicio seguido en su contra, y sobreseer por ese motivo en el juicio de amparo, el contenido del acta de emplazamiento, ya que no puede tomarse en cuenta la sola existencia del mismo, para deducir su eficacia, CUANDO LO QUE SE ALEGA EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, ES PRECISAMENTE LA VALIDEZ DEL EMPLAZAMIENTO EFECTUADO. Efectivamente, no se puede partir del propio emplazamiento reclamado, para establecer la extemporaneidad del juicio de garantías, sin analizar a fondo ese llamado a juicio, ya que esto equivale a obtener una conclusión con base en una falsa

¹⁰¹ La lógica empleada por la Juzgadora consiste en que la afectación que genera la medida de seguridad (clausura temporal total), se comprueba en tanto se afecta la ejecución de la autorización ambiental a nivel federal. No toma en cuenta que el Quejoso precisamente reclama que no le son aplicables.

*premisa; o sea, se toma equivocadamente como punto de partida del sobreseimiento en el juicio de amparo, la diligencia de emplazamiento, cuando tal es el acto reclamado objeto del análisis legal que se propone al a quo”.*¹⁰²

“Registro digital: 184001

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materia(s): Común

Tesis: 1.7o.A.50 K

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XVII, Junio de 2003, página 1072

Tipo: Aislada

SOBRESEIMIENTO. PARA ACREDITAR LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE AMPARO, RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DEL JUICIO DE GARANTÍAS, EL JUEZ DE DISTRITO NO PUEDE TOMAR COMO FECHA CIERTA DE CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO, LA NOTIFICACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN REALIZADA EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY.

*Es ilegal la determinación del Juez de Distrito al sobreseer en un juicio de garantías, en el que la parte quejosa reclamó el ilegal emplazamiento a un proceso seguido en su contra, ostentándose como persona extraña al mismo, si para llegar a tal conclusión el a quo estimó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, tomando como fecha cierta de conocimiento del acto reclamado, aquella en que supuestamente se le notificó al agraviado la resolución que culminó con tal procedimiento, si tal notificación se realizó en contravención a las formalidades requeridas por el ordenamiento adjetivo correspondiente, siendo, por consiguiente, ilegal y no apta para computar el término a que alude el artículo 21 de la ley reglamentaria del juicio de garantías”.*¹⁰³

De la resolución constitucional en comento, se desprende la nula efectividad de la justicia federal para combatir las actuaciones de la PROFEPA y, sobre todo, la imposición de una medida de seguridad.

Especialmente, al proveer sobre la procedencia de la medida cautelar, emplearon principios jurídicos medioambientales que impidieron adentrarse a un estudio sobre la aplicabilidad de las autorizaciones federales al caso en concreto, catalogando dicha cuestión, como una propia del fondo de la controversia. No obstante, en la resolución constitucional se sobresee el juicio de amparo indirecto por falta de interés jurídico, empleando un razonamiento que el Juzgador bien pudo hacer valer durante la tramitación del juicio, en

¹⁰² **Emplazamiento. Es incorrecto tomarlo como base del sobreseimiento en el juicio de amparo, cuando constituye el propio acto reclamado.** TCC. Materia Común. Clave IX.1o.16 K. (SJF: Novena Época, Septiembre 1996, T IV, P. 642). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/201406>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

¹⁰³ **Sobreseimiento. Para acreditar la causa prevista en el artículo 73, fracción XII de la Ley de Amparo, relativa a la extemporaneidad del juicio de garantías, el Juez de Distrito no puede tomar como fecha cierta de conocimiento del acto reclamado, la notificación de una resolución realizada en contravención a la ley.** TCC. Materia Común. Clave 1.7o. A.50K. (SJF: Novena Época, Junio 2003, T IV, P. 1072). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184001>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

términos de los artículos de la fracción V del artículo 63, en relación con la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

De forma adicional, no pasa por desapercibido que al resolver el juicio de amparo indirecto, la Juzgadora establece que el Quejoso se encuentra en posibilidad de comparecer al procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente para definir su situación. No obstante, es omisa en referir que la PROFEPA puede optar aperturar hasta dentro de un plazo de cinco años; mientras tanto, la medida de seguridad persiste.

Estas consideraciones, permiten ilustrar la falta de expertise del Juzgador en la materia en tanto desconoce los criterios aplicables para la conducción del procedimiento administrativo de verificación y el procedimiento administrativo sancionatorio.

Bajo este orden de ideas, seis meses después de haber sido objeto de una medida de seguridad por parte de la PROFEPA, ni dicha autoridad medioambiental ni el órgano jurisdiccional competente han llevado a cabo actuaciones que al menos, permitan definir la situación jurídica en que se encuentra el gobernado, sin realmente estudiar la procedibilidad de las autorizaciones ambientales. Desprendiéndose, diversos aspectos que reflejan el régimen de protección al medio ambiente sano que impera en la actualidad. Si bien persigue un fin noble, su implementación (en la forma en que se ha dado) ocasiona una afectación al derecho de acceso a la justicia del gobernado.

Con lo antes aseverado, no se pretende impulsar una transformación a la institución de la medida cautelar; a final de cuentas, su procedencia debe estar sujeta a un estudio superficial de los hechos y del caudal probatorio. No obstante, debe advertirse que esa valoración preliminar se encuentra severamente condicionada al versar sobre aspectos medioambientales y debido a los principios jurídicos que rigen la materia. En virtud de la incorporación de dichos postulados, ¿en qué grado se ha imposibilitado al Juzgador de tomar una decisión contraria a lo constatado por la autoridad medioambiental, al menos, hasta la resolución de fondo del asunto?

Cuestión, que debe valorarse conforme a la evolución histórica de la materia medioambiental. No debe pasar por desapercibido que, hasta hace poco más de una década, era una materia respecto de la cual era expresamente improcedente la suspensión por contravenir el orden público y el interés social, en términos de la Ley de Amparo. Destacando que, en la actualidad, si bien desapareció dicha limitación, **ha sido substituida por la incorporación de principios jurídicos que desvanecen la posibilidad de obtener cualquier medida cautelar en contra de las determinaciones de PROFEPA. en aras de garantizar el ejercicio del derecho humano al medio ambiente sano** (prevención, prevención, in dubio pro natura, entre otros).

Bajo este entendido, debe cuestionarse el alcance que se ha concedido a los principios jurídicos medioambientales. No debe olvidarse que son directrices que guían la comprensión y aplicación de las disposiciones jurídicas, pero que exclusivamente deben operar cuando no existe una claridad tal dentro de la normatividad ambiental. Erróneamente, se les ha incorporado como una especie de salvoconducto para justificar cualquier determinación de la autoridad medioambiental.

Con lo dicho anteriormente, no se pretende desconocer que los principios jurídicos resultan esenciales para garantizar un derecho humano a un medio ambiente sano y que su aplicación es un requisito *sine qua non* para garantizar determinado nivel de efectividad de la política ambiental. El dilema radica en: ¿de qué forma debe realizarse su incorporación? Reconociendo, además, lo complejo que es para una autoridad jurisdiccional (quien provee sobre la medida cautelar en el juicio contencioso administrativo y en el juicio de amparo) opte por no aplicarlos, sobre todo, al carecer de expertise en la materia.

Estas interrogantes, permiten ilustrar la complejidad detrás de la incorporación de los principios jurídicos ambientales en los procedimientos administrativos de verificación y sancionatorios, así como en los medios de defensa correspondientes.

CONCLUSIONES

A lo largo de la presente obra, se ha ilustrado la evolución en la noción del medio ambiente y la forma en que el sistema jurídico mexicano se ha transformado a fin de incorporar mecanismos que garanticen su preservación. A tal grado, que hoy en día el derecho humano se encuentra consagrado en la CPEUM y las autoridades han adoptado una serie de principios jurídicos que garantizan su ejercicio

No obstante, dicha transición no solamente ha representado la adopción de un nuevo paradigma, sino que ha acentuado el desequilibrio que naturalmente impera en los procedimientos administrativos donde se ve involucrada la autoridad medioambiental y el gobernado, así como en los medios de defensa correspondientes.

Como aspecto de mayor relevancia, se destaca el desvanecimiento de la medida cautelar que se puede conceder al gobernado conforme combate las determinaciones de la PROFEPA.

A fin de comprender lo anterior, debemos retrotraernos a lo planteado inicialmente: la adopción de una visión holística de medio ambiente y la transición hacia un nuevo modelo de justicia ambiental. Cuestiones, que provienen de un largo proceso de concientización a nivel internacional respecto a la forma en que se gestionan los recursos a nuestro alcance. Siendo que el Estado Mexicano, como miembro activo de la comunidad económica internacional, se vio forzado a realizar los ajustes correspondientes dentro de su marco jurídico e institucional.

Este cambio de paradigma se vio acompañado por una serie de principios jurídicos encargados de guiar la protección del medio ambiente y que se vinculan inescindiblemente al derecho humano al medio ambiente sano. Los mismos, se encuentran plasmados en los textos internacionales de mayor relevancia (soft law) y han sido adoptados dentro del sistema

jurídico nacional; ello, a pesar de que ni en la CPEUM, en la LGEEPA o en cualquier otra disposición, se haga mención expresa de ellos.

Bajo este entendido, la incorporación de dichos principios en el obrar de las autoridades se da bajo el amparo de una premisa demasiado general: la protección del medio ambiente. Desconociendo sus alcances y desnaturalizando la función auxiliar de un principio jurídico respecto de una disposición jurídica.

Lo cual, resulta aún más agravante dentro de una legislación ambiental que ha sido interpretada de tal forma que se acentúa el desequilibrio entre el gobernado y la autoridad en las disputas ocasionadas por motivo de su aplicación (como el caso de la prescripción para la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio). Reconociendo que, si bien permiten proteger al medio ambiente, su aplicación ha atentado en contra de la seguridad jurídica y el derecho humano de acceso a la justicia del gobernado.

Cuestión, que se origina de una incorporación que carece de reglas claras y de que su aplicación se ha presentado de manera indiscriminada. Sobre todo, al ser empleados por la autoridad medioambiental para justificar su obrar y en la ponderación que debe realizar el juzgador para calificar la legalidad de dichas actuaciones.

En otras palabras, si bien los principios persiguen un fin último loable (protección al medio ambiente), su incorporación se ha llevado a cabo de manera confusa dentro de un sistema jurídico que contiene determinadas facilidades en favor de la autoridad medioambiental. Lo cual, ha generado un sistema lleno de abusos en nombre de medio ambiente, que se encuentra permeado por la aplicación de principios jurídicos que garantizan el funcionamiento de dicho modelo.

Para comprender lo antes aseverado, tan solo basta ilustrar los numerosos vacíos que contiene la normativa ambiental desde la configuración de las políticas preventivas. En la Evaluación de Impacto Ambiental, institución que tiene por objeto verificar que determinada

actividad será realizada sin generar un daño al ambiente, la SEMARNAT ha determinado que carece de facultades para informar al gobernado sobre la procedencia del trámite. Cuestión, que lo posiciona en un estado de incertidumbre hasta en tanto no realice todas las gestiones correspondientes.

Lo cual, resulta aún más grave cuando la propia inactividad de la autoridad preventiva (SEMARNAT), posteriormente se traduce en un procedimiento de verificación iniciado por parte de la autoridad medioambiental de control (PROFEPA) debido a que el gobernado, no tramitó la Autorización de Impacto Ambiental. Dando entrada, a que la PROFEPA ejerza sus facultades de verificación bajo el amparo de una serie de principios que facilitan alcanzar el estándar de fundamentación y motivación que deben contener sus determinaciones (prevención, precaución, in dubio pro natura, entre otros).

Por ello, se considera que la PROFEPA cuenta con una especie de “*vía libre*” para investigar al gobernado, ordenar la imposición de medidas de seguridad o medidas correctivas (empleando los principios jurídicos medioambientales a la luz de conceptos jurídicos indeterminados) y posteriormente concederle su derecho de audiencia a fin de resolver si realmente se está generando o no daño al medio ambiente. Sin que pase por desapercibido que, entre el ejercicio de las facultades de verificación y el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, que tiene por objeto resolver en definitiva si el gobernado realizó conducta alguna que le genere responsabilidad ambiental, la PROFEPA cuenta con un plazo de cinco años.

Ante este panorama sombrío para el gobernado, debe recordarse que, ante las diversas determinaciones de la PROFEPA, cuenta con medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios, a los que puede acudir a fin de revisar la legalidad del acto y en su caso, restablecer el estatus quo previo a las actuaciones de la autoridad medioambiental. Especialmente, a través de la institución de la medida cautelar, que representa una solución pronta a su problema, al permitirle seguir con la realización de su actividad mientras se decide si realmente le asiste la razón.

No obstante, en perjuicio del gobernado, su concesión se ha visto condicionada a un estándar impráctico donde imperan los principios jurídicos ambientales en la materia y subyace la dimensión subjetiva del derecho humano al medio ambiente sano.

Destacando que si bien, desapareció la limitación expresa en la Ley de Amparo donde se determinaba la improcedencia de la suspensión en asuntos medioambientales, se ha visto substituida por la incorporación de postulados que protegen la narrativa ambiental. A lo cual, debe adicionarse que la autoridad encargada de pronunciarse sobre su procedencia, y quien carece de los conocimientos especializados en la materia, opta por asegurarse que persistan los efectos de las determinaciones de la PROFEPA hasta en tanto llegue, al menos, el momento de resolver definitivamente el asunto.

Lo antes descrito, permite reflexionar sobre si los principios jurídicos realmente han permitido consolidar una política preventiva o si en su caso, han sido incorporados a una normatividad con un enfoque más punitivo donde la autoridad encargada de verificar el cumplimiento cuenta con mayores facilidades para justificar su obrar. Entonces, ¿cómo se debe llevar a cabo su incorporación a fin de que no se distorsione el obrar del ombudsman ambiental (PROFEPA)? Y en su caso, ¿cómo se debe adecuar su incorporación sin que ello implique atentar en contra del principio de progresividad que rige a los derechos humanos (derecho humano al medio ambiente sano)?

Si bien dichas interrogantes no son propias del objeto principal de esta investigación, reflejan la dificultad de sostener a la institución de la medida cautelar en materia ambiental dentro de un sistema jurídico donde si bien se reconoce su existencia, se condiciona su procedencia a un estándar tal, que desvanece.

En suma, los principios jurídicos deben incorporarse de forma tal que no imposibiliten alcanzar el estándar para la concesión de la medida cautelar; a final de cuentas, su otorgamiento no se encuentra prohibido. Para lograrlo, no solamente es necesario limitar

la forma en que PROFEPA los emplea, sino fortalecer el conocimiento de los juzgadores en la materia a fin de se encuentren en condiciones de realizar un estudio adecuado y realmente ponderar la apariencia del buen derecho sobre la contravención al orden público o al interés social.

Así mismo, debe retomarse la función auxiliar de los principios jurídicos, sin que estos se apliquen indiscriminadamente; sobre todo, cuando existe una regla (de carácter taxativo) que claramente regula un supuesto, como el caso de la MIA Particular y MIA Regional. Cuestión, que debe ir acompañada de un acotamiento de los conceptos jurídicos indeterminados que se encuentran presentes en la materia medioambiental. De lo contrario, las consecuencias serán devastadoras para el derecho administrativo sancionatorio en materia medioambiental.

Enfatizando que, un modelo de justicia donde se da un trato especial a la protección de determinado bien jurídico, como el medio ambiente, no es realmente justo si su aplicación implica atentar indiscriminadamente en contra de diversos derechos humanos con que goza el gobernado, como lo es la seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

A. DOCTRINA

Aceves Ávila, Carla. **Bases Fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano**. México, Porrúa, 2003.

Alexy, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid, 1993.

Brañes, Raúl. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994/2018.

Carmona Lara, María del Carmen. **Derechos en Relación con el Medio Ambiente**. México, UNAM, 2000.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental. “*Conceptos Jurídicos sobre el Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano*”. México, 2021. Disponible en línea: <<https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2022/10/principios-en-materia-ambiental.pdf>>. (Consulta: Mayo 25, 2024).

De la Maza Hernández, Roberto. “*Derecho Ambiental: Dispersión Normativa y Corrupción*”. Disponible en: **Revista El Mundo del Abogado**. Núm. 174. México, 2013.

García Amado y Atienza, Manuel. “*Manuel Atienza y García Amado discuten sobre reglas, principios y fútbol*”. 2020. Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=S5nUMTmN4_s>. (Consulta: Octubre 15, 2024).

Haro Bélchez, Guillermo Javier. “*Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*”. Disponible en: **PROFEPA**. México, Septiembre 2017. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286650/MOG_PROFEPA_SEP17.pdf>. (Consulta: Junio 06, 2024).

Margain Manautou, Emilio. **El Recurso Administrativo en México**. México, 1985.

Méndez, Ernesto. “*A la baja número de inspectores federales de PROFEPA; ya sólo quedan 432 en todo el país*”. Disponible en: **Excélsior**. México, Mayo 2022. <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/a-la-baja-numero-de-inspectores-federales-de-profepa-ya-solo-quedan-432-en-todo-el-pais>>. (Consulta: Octubre 10, 2024).

Narváez Díaz, Rosalva. **La Hermeneusis de los Principios Rectores Jurídicos Ambientales en México**. México, Editorial Flores, 2016.

Nava Escudero, César. “*Guía Mínima para la Enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México*.” México, 2005. Disponible en: **Boletín Mexicano de Derecho**

Comparado. <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332005000200008#:~:text=Principio%20de%20soberan%C3%ADa%20sobre%20los,fue ra%20de%20su%20jurisdicci%C3%B3n%20nacional>. (Consulta: Mayo 03, 2024).

Ojeda Mestre, Ramón y otros. **El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. San José, 2013.

Pearce, Markandya y Barbier. **Blueprint for a Green Economy**. Londres, Earthscan, 1989.

Pérez Luño, Antonio. “*Los Principios Generales del Derecho: ¿Un Mito Jurídico?*” En: **Revista de Estudios Políticos**. Núm. 98. 1997. Disponible en línea: <<https://idus.us.es/handle/11441/99129>>. (Consulta: Oct. 10, 2024).

Piergiorgio, Alberti y otros. **Derecho Administrativo Italiano**. México, UNAM, 2013.

PROFEPA. “*Visita de Inspección*”. Disponible en: **PROFEPA**. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/222226/VISITA_DE_INSPECCION.pdf>. (Consulta: Agosto 10, 2024).

Quintana Valtierra, Jesús. **Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales**. México, Porrúa, 2013.

Real Academia Española. **Diccionario de la Real Academia Española**. 2024. Disponible en línea: <<https://dle.rae.es/neutralizar>>. (Consulta: Agosto 11, 2024).

Sánchez Pichardo, Alberto. **Medios de Impugnación en Materia Administrativa**. Ciudad de México, 2010 Porrúa.

Valenzuela, Rafael y otros. “*El que contamina, paga*”. Disponible en: **Revista de la Cepal Número 45**. Santiago, 1991. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a0501317-a279-4a4f-8992-2ef528873667/content>>. (Consulta: Mayo 03, 2024).

B. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Promulgada Feb. 5, 1917/Sept. 30, 2024).

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. ONU, Estocolmo, Suecia, Junio 16, 1972. Disponible en línea: ONU <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD_SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. (Consulta: Abril 24, 2024).

Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible. ONU, Johannesburgo, Sudáfrica, Sept. 04, 2002. Disponible en línea: ONU <<https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002>>. (Consulta: Abril 24, 2024).

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. ONU, Río de Janeiro, Brasil, Junio 14, 1992. Disponible en línea: ONU <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.html>>. (Consulta: Abril 24, 2024).

Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Febrero 03, 1983. Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=02&day=03#gsc.tab=>>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Agosto 10, 1987. Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674321&fecha=10/08/1987#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Decreto por el que declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4 Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Junio 28, 1999. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Decreto por el que declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Febrero 08, 2012. Disponible en línea: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012#gsc.tab=0>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (Promulgada Agosto 04, 1994/ Mayo 18, 2018).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (Promulgada Dic. 01, 2005/ Mayo 21, 2024).

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. (Promulgada Junio 07, 2013/ Mayo 20, 2021).

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (Promulgada Ene. 28, 1988/ Abril 01, 2024).

Ley de Amparo. Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Promulgada Abril 02, 2013/ Junio 14, 2024).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Promulgada Julio 18, 2016/ Ene. 26, 2024).

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental. (Promulgada Mayo 30, 2000/ Octubre 31, 2014).

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Promulgada Nov. 26, 2012).

C. JURISPRUDENCIA

Amparo en Revisión 307/2016. Primera Sala de la SCJN. Sentencia constitucional. Noviembre 14, 2018. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. (Consulta: Nov. 01, 2024).

Contradicción de Tesis 102/2024. Segunda Sala de la SCJN. Sentencia constitucional. 10 julio de 2024. Ponente: Luis María Aguilar Morales. (Consulta: Nov. 01, 2024).

Derecho humano a un medio ambiente sano. Diferencia entre los principios de prevención y precaución. Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. Clave 1a./J. 11/2022 (11a.). (SJF: Undécima Época, Abril de 2022, T II, P. 840). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024374>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

Derecho humano a un medio ambiente sano. Su caracterización como un derecho que a su vez implica un deber. Tesis aislada. Primera Sala SCJN. Clave 1a. CCXLIX/2017 (10a.). (SJF: Décima Época, Diciembre de 2017, T I, P. 410). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015824>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

Equilibrio ecológico y la protección al ambiente. El artículo 167 de la Ley General Relativa, al no establecer plazo alguno para que la autoridad inicie la segunda etapa del procedimiento administrativo sancionador, no transgrede el principio de seguridad jurídica. Tesis aislada. TCC. Clave I.8o.A.108 A (10a.). (SJF: Décima Época, Septiembre de 2016, T IV, P. 2666). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012473>>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Emplazamiento. Es incorrecto tomarlo como base del sobreseimiento en el juicio de amparo, cuando constituye el propio acto reclamado. TCC. Materia Común. Clave 1.7o. A.50K. (SJF: Novena Época, Septiembre 1996, T IV, P. 642). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/201406>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Interés social y disposiciones de orden público. Su apreciación. Tesis aislada. Segunda Sala SCJN. (SJF: Séptima Época, Noviembre de 1972). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/apendice/818680>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Medio ambiente sano. Principios aplicables a su protección, constitucionalmente reconocida. Tesis aislada. TCC. Clave XXVII.3o.15 CS (10a.). (SJF: Décima Época, Junio de 2018, T IV, P. 3092). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2017254>>. (Consulta: Abril 15, 2024).

Principio de prevención en materia ambiental. Su relación y alcance con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional de la materia. Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. Clave 1a./J. 12/2022 (11a.). (SJF: Undécima Época, Abril 2022, TII, P. 850). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024395>>. (Consulta: Nov. 10, 2024).

Procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. No viola el principio de seguridad jurídica por el hecho de no prever algún plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos. Jurisprudencia. Segunda Sala SCJN. Clave 2a./J. 3/2021 (11a.). (SJF: Undécima Época, Septiembre de 2021, T II, P. 2134). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023592>>. (Consulta: Junio 10, 2024).

Sobreseimiento. Para acreditar la causa prevista en el artículo 73, fracción XII de la Ley de Amparo, relativa a la extemporaneidad del juicio de garantías, el Juez de Distrito no puede tomar como fecha cierta de conocimiento del acto reclamado, la notificación de una resolución realizada en contravención a la ley. TCC. Materia Común. Clave 1.7o. A.50K. (SJF: Novena Época, Junio 2003, T IV, P. 1072). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184001>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Suspensión del acto reclamado en materia ambiental. Deberes de las personas juzgadores al resolver sobre su concesión. Jurisprudencia. Primera Sala SCJN. (SJF: Undécima Época, Diciembre del 2023, TII, P. 1846). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027841>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Suspensión en el Amparo. Para Resolver sobre su Concesión en Materia Ambiental deben tomarse en cuenta los Principios de Prevención y Precaución. Tesis aislada. TCC. (SJF: Décima Época, Noviembre del 2013, TII, P. 1505). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005003>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Suspensión. Nociones de Orden Público y de Interés Social para los efectos de la. Jurisprudencia. TCC. (SJF: Novena Época, Apéndice 2011). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/apendice/1012556>>. (Consulta: Junio 20, 2024).

Terreno Forestal. La afirmación de los inspectores ambientales de que un determinado predio es forestal no constituye por sí misma prueba plena de que así lo sea. TCC. Materia Administrativa. (SJF: Décima Época, Octubre del 2018, T III, P. 2253). Disponible en línea: <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018218>>. (Consulta: Junio 20, 2024).