



FOTOGRAFÍA: OLGA KOT PHOTO/ SHUTTERSTOCK

UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PRINCIPALES INTRUMENTOS DE REGULACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO.

Universidad Autónoma Metropolitana.

Maestría en derecho.

Director de tesis: Dr. José Juan González Márquez.

Alumno: Lic. Carlos Santiago Zetina Cardona.

Matrícula: 2191801226.

Ciudad de México, 19 de octubre de 2021

“...You are the last best hope of earth. We ask you to protect it, or we and all living things we cherish, are history...”

Leonardo DiCaprio, as
United Nations Messenger of Peace.

Agradecimientos.

A Dios por darme la vida, bienestar y capacidad de soñar;
A mi madre Fanny del Consuelo Cardona Raigoza por su amor infinito,
permanencia absoluta y fe inquebrantable;
A mi padre Jorge Zetina Torres por su amor, amistad y ejemplo a lo largo de
estos años;
A mi hermana Stephanie Zetina Cardona y su esposo Dewald Louis du Toit,
por su amor, amistad, comprensión y apoyo incondicional;
A mi abuela María Candelaria Raigoza Vázquez por enseñarme a cumplir
promesas y superar nuevos retos;
A mi tío Darío de Jesús Cardona Raigoza por estar siempre presente y contribuir
a mi desarrollo profesional y humano;
A mi familia porque aún en la distancia y tiempos de pandemia, me ha brindado
su amor y respaldo;
A mi novia Andrea Lizbet Hernández Vargas por su amor, amistad, ayuda y
motivación;
A mi mejor amigo Adolfo Gil del Rey por su invaluable amistad e intercambio
de ideas que fueron trascendentales para la realización del presente proyecto;
A la Universidad Autónoma Metropolitana por darme las herramientas
necesarias para construir una sociedad más justa y un mejor futuro;
Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por otorgarme la beca de
excelencia durante la estancia en el posgrado;
Al Planeta Tierra por brindarme todos los bienes y servicios ambientales
necesarios para mi sustento y el de mi familia; y, finalmente,
a mi director de tesis el Doctor José Juan González Márquez por su paciencia,
enseñanza y guía a lo largo de la licenciatura y maestría en derecho.

Dedicatoria.

A mi abuela María Candelaria Raigoza Vázquez, que en paz descanse; sé que siempre estás cuidándome y hoy quiero decirte que cumpliré mi promesa. Te amo.

TABLA DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	1
METODOLOGÍA.....	4
DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.....	6
CAPÍTULO I: EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO.	8
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>8</i>
2.- <i>Concepto.....</i>	<i>9</i>
3.- <i>La clasificación de los programas de ordenamiento ecológico.</i>	<i>10</i>
4.- <i>El ordenamiento territorial de asentamientos humanos.....</i>	<i>15</i>
5.- <i>La problemática del ordenamiento territorial mexicano.</i>	<i>19</i>
6.- <i>Conclusiones.....</i>	<i>27</i>
CAPÍTULO II: EL CAMBIO DE USO DE SUELO FORESTAL.	29
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>29</i>
2.- <i>Concepto y procedimiento.</i>	<i>30</i>
3.- <i>El pago de derechos y la contravención del interés público.</i>	<i>34</i>
4.- <i>Las limitaciones de la compensación ambiental.</i>	<i>39</i>
5.- <i>La indebida configuración de la afirmativa ficta.</i>	<i>42</i>
6.- <i>Conclusiones.....</i>	<i>44</i>
CAPÍTULO III: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.....	47
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>47</i>
2.- <i>Concepto y procedimiento.</i>	<i>48</i>
3.- <i>El predominio de fines económicos.....</i>	<i>52</i>
4.- <i>La ineficacia de consultas públicas.</i>	<i>60</i>
6.- <i>Conclusiones.....</i>	<i>64</i>
DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS PARA CONTROLAR LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.	66
CAPÍTULO IV: LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS.....	68
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>68</i>
2.- <i>Concepto y procedimiento.</i>	<i>69</i>
3.- <i>La ausencia de revisión sistemática.....</i>	<i>72</i>
4.- <i>La inconstitucionalidad por innovación.</i>	<i>85</i>
5.- <i>Conclusiones.....</i>	<i>92</i>
CAPÍTULO V: LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.....	94
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>94</i>
2.- <i>Concepto y procedimiento.</i>	<i>95</i>
3.- <i>La dilación injustificada del procedimiento administrativo.</i>	<i>99</i>
4.- <i>La discrecionalidad administrativa y su falta de control.....</i>	<i>108</i>
5.- <i>La subjetividad de la función inspectora.....</i>	<i>120</i>
6.- <i>Conclusiones.....</i>	<i>123</i>
CAPÍTULO VI: LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	125
1.- <i>Introducción.....</i>	<i>125</i>
2.- <i>Concepto.....</i>	<i>126</i>

3.- <i>Los fines de las sanciones ambientales administrativas.</i>	128
4.- <i>Las críticas a los aspectos teleológicos.</i>	129
5.- <i>La inconstitucionalidad por incompetencia.</i>	132
6.- <i>Conclusiones.</i>	136
DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA REGULAR LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.	137
CAPÍTULO VII: LA DENUNCIA POPULAR.	139
1.- <i>Introducción.</i>	139
2.- <i>Concepto y procedimiento.</i>	140
3.- <i>Las fallas en las formas de presentación electrónica.</i>	143
4.- <i>Los inconvenientes de la ratificación ciudadana.</i>	148
5.- <i>Los errores de la etapa conciliadora.</i>	154
6.- <i>La laxitud de recomendaciones a autoridades infractoras.</i>	159
7.- <i>Conclusiones.</i>	163
DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE TUTELA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL.	165
CAPÍTULO VIII: EL CONTENCIOSO AMBIENTAL MEXICANO.	167
1.- <i>Introducción.</i>	167
2.- <i>Las desventajas del recurso de revisión.</i>	168
3.- <i>Los problemas de la jurisdicción administrativa.</i>	173
4.- <i>Conclusiones.</i>	179
CONCLUSIONES GENERALES.	180
FUENTES DE INFORMACIÓN.	187
1.- <i>BIBLIOGRÁFICAS.</i>	187
2.- <i>HEMEROGRÁFICAS.</i>	188
3.- <i>ELECTRÓNICAS.</i>	189
3.1.- <i>PDF.</i>	189
3.2.- <i>Sitios Web Oficiales.</i>	196
4.- <i>JURÍDICAS.</i>	198
4.1.- <i>Constituciones.</i>	198
4.2.- <i>Instrumentos internacionales.</i>	198
4.3.- <i>Legislación.</i>	199
4.4.- <i>Reglamentos.</i>	200
4.5.- <i>Normas Oficiales Mexicanas.</i>	201
4.6.- <i>Resolución Miscelánea Fiscal.</i>	202
4.7.- <i>Acuerdos Generales de la Administración Pública Federal.</i>	202
4.8.- <i>Jurisprudencia.</i>	203
4.8.- <i>Sentencias.</i>	206
4.9.- <i>Iniciativas de Ley.</i>	207

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.

<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe.</i>	CEALC
<i>Comisión Nacional Forestal.</i>	CNF
<i>Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.</i>	CONABIO
<i>Comité Consultivo Nacional de Normalización.</i>	CCNN
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i>	CPEUM
<i>Código Fiscal de la Federación.</i>	CFF
<i>Critical Legal Studies.</i>	CLS
<i>Declaración de Brasilia.</i>	DB
<i>Declaración de Río de Janeiro.</i>	DRJ
<i>Diario Oficial de la Federación.</i>	DOF
<i>Evaluación de Impacto Ambiental.</i>	EIA
<i>Fondo Forestal Mexicano.</i>	FFM
<i>Hectáreas Cuadradas.</i>	hm ²
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía.</i>	INEGI
<i>Ley de Amparo.</i>	LA
<i>Ley de Infraestructura de Calidad.</i>	LIC
<i>Ley Federal de Derechos.</i>	LFD
<i>Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</i>	LFP
<i>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.</i>	LFPCA
<i>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</i>	LGAHOTDU
<i>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.</i>	LGDFS
<i>Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.</i>	LEGEPA
<i>Ley General de Vida Silvestre.</i>	LGVS
<i>Ley Minera.</i>	LM
<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	LOAPF
<i>Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</i>	LOTFJA
<i>Manifestación de Impacto Ambiental.</i>	MIA
<i>Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.</i>	MASC

<i>Normas Oficiales Mexicanas.</i>	NOM
<i>Ordenamiento Ecológico del Territorio.</i>	OET
<i>Plataforma Tecnológica Integral de Infraestructura de Calidad.</i>	PTIIC
<i>Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.</i>	PROFEPA
<i>Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.</i>	RLGDFS
<i>Reglamento de la Ley Minera.</i>	RLM
<i>Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.</i>	RMEIA
<i>Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico.</i>	RMOE
<i>Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</i>	RISEMARNAT
<i>Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</i>	RITFJA
<i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.</i>	SEDATU
<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</i>	SHCP
<i>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</i>	STPS
<i>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</i>	SEMARNAT
<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación.</i>	SCJN
<i>Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</i>	TFJA

INTRODUCCIÓN GENERAL.

En la actualidad tiene lugar el antropoceno, una era geológica caracterizada por el predominio de la especie humana en el Planeta Tierra y por la alteración significativa de las condiciones ambientales necesarias para la continuación de la vida en todas sus formas.¹

Por tal motivo, es indispensable diseñar e implementar un modelo que permita el desarrollo humano sin comprometer la estabilidad del Planeta Tierra, determinando límites para asegurar su adecuado funcionamiento y evitar daños que, en el peor de los casos, sean irreversibles.²

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, se adoptaron medidas internacionales para enfrentar los principales retos de la humanidad, celebrándose tratados y convenios multilaterales que coadyuvaron a la creación y adopción de legislaciones ambientales en los planos nacionales.³

Tal es el caso de México, país reconocido por su privilegiada ubicación geográfica e inconmensurables recursos naturales, destacando por su inusitada riqueza florística y faunística, así como por su abundancia de minerales metálicos, no metálicos y energéticos, importantísimos para el crecimiento económico nacional.⁴

¹ “*Bounding the planetary future: why we need a great transition*”. **ROCKSTRÖM**, Johan. Acervo de la biblioteca virtual de The Great Transition Organization, Disponible en: <https://greattransition.org/publication/bounding-the-planetary-future-why-we-need-a-great-transition>. Consultado el 4º de junio de 2020.

² “*Planetary Boundaries: exploring the safe operating space of humanity*”. **ROCKSTRÖM**, Johan. Acervo de la biblioteca virtual de Ecology & Society Organization Disponible en: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Consultado el 01 de junio de 2020.

³ **GONZÁLEZ MÁRQUEZ**, José Juan. “*Tratado de derecho ambiental mexicano: las instituciones fundamentales del derecho ambiental*”. México, Ed. UAM, 2017. Págs. 43 50.

⁴ **BRAÑES**, Raúl. “*Manual de derecho ambiental mexicano*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2018. Págs. 302 a 304.

Por ende, el Estado México ha construido políticas públicas de gestión ambiental y dispone de medidas jurídicas e institucionales encaminadas a administrar y proteger el entorno natural, así como alcanzar objetivos internacionales en pos de la sustentabilidad.⁵

Dentro de las medidas jurídicas aludidas, se hallan diversos instrumentos de regulación ambiental, los cuales constituyen nuestro objeto de estudio por ser indispensables para instaurar en México un sistema integral de protección ambiental.

Nuestra tesis responde a las experiencias recopiladas durante mi ejercicio profesional en México y consiste en analizar críticamente el derecho positivo ambiental mexicano, así como su relación con el derecho constitucional, administrativo, tributario y procesal, para identificar falacias y errores, formales e informales, que inciden en la operación de los principales instrumentos de regulación ambiental y que pueden conducir a la contaminación ambiental, el agotamiento de recursos naturales, la impunidad a infractores de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y, finalmente, la violación sistemática de derechos humanos y las garantías constitucionales para su efectiva defensa.

El propósito de la investigación consiste en exponer nuestras inquietudes y reflexiones en torno al funcionamiento de dichos instrumentos, principalmente aquellos vinculados con la aplicación, control, participación social y tutela administrativa o jurisdiccional de la política ambiental mexicana.

Bajo ese marco, se utilizará una metodología cualitativa apoyada en la revisión de diversas fuentes documentales, así como en la teoría jurídica crítica norteamericana, con la finalidad de efectuar un análisis crítico y transdisciplinario del objeto de estudio e

⁵ “*La gestión ambiental en México*”. **LUEGE TAMARGO**, José Luis. Acervo de la biblioteca virtual de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://www.paot.mx/centro/ine-semarnat/Gestion_Ambiental_semarnat06.pdf. Consultado el 25 de febrero de 2020.

identificar las potenciales deficiencias que disminuyen su eficacia en materia de protección ambiental y aprovechamiento racional de recursos naturales.⁶

La presente investigación se integra por 4 secciones principales:

En la primera, se analizan los instrumentos para la aplicación de política ambiental mexicana, fundamentalmente el ordenamiento ecológico del territorio, la regulación ambiental de asentamientos humanos, el cambio de uso de suelo forestal y la evaluación de impacto ambiental; con la intención de acreditar cómo, individual y colectivamente, han sido incapaces de lograr la correcta ordenación ambiental en México.

En la segunda, se estudian los principales instrumentos para controlar la aplicación de política ambiental mexicana, a saber: la Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, las visitas de inspección y las sanciones administrativas; con el propósito de identificar deficiencias jurídicas que disminuyen su capacidad para vigilar, corregir y sancionar conductas o actividades humanas que contravengan los objetivos de la política ambiental y comprometan su adecuado funcionamiento.

En la tercera, se examina a la denuncia popular, como uno de los más importantes mecanismos de participación social y acceso a la justicia en la regulación de política ambiental mexicana; destacando cómo su indebida regulación jurídica y extremada laxitud para con la administración, desemboca en la imposibilidad de lograr una gestión democrática ambiental.

Finalmente, en la cuarta, se reflexiona alrededor de los principales mecanismos administrativos y jurisdiccionales orientados a ejercer un control de legalidad sobre los actos y resoluciones definitivas emanadas de los instrumentos estudiados en las secciones I, II y III de la presente investigación; advirtiendo sus problemas y limitaciones para garantizar la justicia ambiental en México.

⁶ **FABRA ZAMORA**, Jorge Luis; **NÚÑEZ VAQUERO**, Álvaro. “Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho”. México, Ed. UNAM, 2015, Vol. I. Págs. 435 a 455.

METODOLOGÍA.

El presente proyecto se elabora mediante una metodología cualitativa basada en los *Critical Legal Studies* (CLS), es decir, un movimiento intelectual de corte jurídico y político, acaecido en Estados Unidos de América durante la década de los años 60's y 70's del Siglo pasado, como respuesta al predominio e ineficacia de esquemas tradicionales de estudio y enseñanza del derecho, que se distinguen por adoptar una visión positivista, dogmática y reduccionista.⁷

Por consiguiente, nuestra línea de investigación incorpora una postura crítica, reflexiva y transdisciplinaria del derecho positivo en México desde una óptica medioambiental, fundamentalmente de los instrumentos jurídicos para la aplicación, control y participación ciudadana en la política ambiental mexicana, así como de los mecanismos de tutela administrativa y jurisdiccional de los actos y resoluciones definitivas que de éstos deriven.

Para lograr lo anterior, se revisarán diversas fuentes documentales, que van desde leyes, reglamentos, jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación y sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA); hasta llegar a libros, revistas, informes y fuentes electrónicas relacionadas con nuestro objeto de estudio.

Asimismo, se reflexionará en torno a la incidencia de factores políticos o económicos en los procesos de creación y aplicación del derecho positivo ambiental; criticando su articulación con otras ramas del derecho, tales como: el constitucional, administrativo, tributario y procesal.

Paralelamente, se analizarán los problemas jurídicos asociados a las limitaciones, contradicciones y vacíos de la legislación ambiental mexicana; cuestionado la eficacia

⁷ **ROBLES VÁZQUEZ**, Jorge; **TOVAR SILVA**, Yvonne Georgina. “*Teoría Jurídica Crítica Norteamericana: Una Introducción a los Critical Legal Studies.*” México, Ed. UNAM, 2016. Págs. 25 a 29.

de los principales instrumentos de regulación ambiental y su capacidad para cumplir con objetivos de política ambiental.

Por último, se adquirirá conciencia acerca de las repercusiones que dichas cuestiones tienen en las luchas sociales por alcanzar la sustentabilidad; fomentando un estudio jurídico y humanista, que atienda a la complejidad ambiental y a las exigencias sociales del Siglo XXI.

DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.

Uno de los principales objetivos de la gestión ambiental mexicana, lo constituye la aplicación de la política ambiental, o sea, el conjunto de estrategias, planes y programas que pretenden la correcta ordenación de la biosfera.⁸

Lógicamente, ésta corresponde al Estado Mexicano, que actúa a través del gobierno federal, estatal y municipal, así como por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal encargadas de la gestión ambiental.

Luego entonces, el Estado Mexicano requiere una serie de instrumentos jurídicos establecidos mediante ley, que se encuentren a disposición de los particulares y del poder público para ejecutar todos y cada uno de los actos jurídicos o materiales necesarios para llevar acabo la política ambiental.⁹

Dentro de tales instrumentos jurídicos, se ubican los denominados “mecanismos preventivos”, que son utilizados por la legislación ambiental con el propósito proteger el entorno natural y evitar conductas o actividades humanas que, dada su naturaleza, puedan producir daños ambientales significativos.

Se dice lo anterior, porque revertir los efectos negativos sobre el medio ambiente, representa un elevado costo para el sector público y privado; máxime que, usualmente, los daños pueden ser irreversibles.

En pocas palabras, los mecanismos preventivos implican la adopción de medidas orientadas a impedir la devastación del medio ambiente, que es un bien jurídico de elevada jerarquía por ser considerado de orden público e interés social.

⁸ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Págs. 182 y 183.

⁹ *Ibidem.* Págs. 197 a 201.

Bajo ese marco, el sistema jurídico mexicano favorece la aplicación de mecanismos preventivos, tales como: el ordenamiento ecológico del territorio, la regulación ambiental de asentamientos humanos, la evaluación de impacto ambiental y el cambio de uso de suelo; mismos que constituyen el objeto de estudio de la presente sección, básicamente por el rol tan importante que desempeñan en la adecuada ordenación ambiental.

CAPÍTULO I: EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO.

1.- Introducción.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) es el primer instrumento que debe estudiarse porque es la base sobre la cual se desarrollan otras herramientas específicas para la aplicación de política ambiental mexicana y consiste en un proceso de planeación que busca regular el uso de suelo y las actividades productivas en general, para alcanzar un desarrollo económico que incremente la calidad de vida de la población.¹⁰

Naturalmente, el OET constituye un instrumento importante para lograr una efectiva protección ambiental y la sostenibilidad en México. Empero, las deficiencias del derecho positivo y el progreso de fenómenos demográficos, representan dos de los principales problemas para su correcta aplicación.¹¹

Así pues, la actividad humana no puede realizarse a expensas del deterioro ambiental y agotamiento de recursos naturales, sino que debe ajustarse a los lineamientos, estrategias y objetivos de una adecuada planeación territorial en aras de lograr su sustentabilidad.¹²

Es menester efectuar un análisis crítico del instrumento aludido, en aras de identificar posibles fallas que disminuyen su eficacia, evidenciando la necesidad de fortalecer el marco normativo y crear nuevos mecanismos jurídicos que actúen conjuntamente con el OET para materializar los objetivos de desarrollo sustentable.

¹⁰ **SITIO OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL.** Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico-del-territorio>. Consultado el 1º de abril de 2021.

¹¹ **BRAÑES, Raul.** *Op. Cit.* Págs. 201 a 203.

¹² *Ídem.*

El presente capítulo se encuentra integrado por 4 apartados esenciales: en el primero, se explica el concepto del OET y los criterios generales para su aplicación; en el segundo, se expone la clasificación de los programas de ordenamiento ecológico y sus principales objetivos; en el tercero, se explica el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y su relación con la materia ambiental; y, finalmente, en el cuarto se analiza cómo la ordenación territorial inadecuada contribuye al profundo deterioro ambiental en México.

2.- Concepto.

La fracción XXIV, del artículo 3º, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA), define al OET de la siguiente manera:¹³

“...Instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias del deterioro y potencialidades de aprovechamiento de las mismas...”

Del fragmento en cita, se infiere que el OET es un proceso de planeación orientado a evaluar y programar la ordenación racional y sistemática del territorio mexicano, con el propósito de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, proteger el medio ambiente y aprovechar racionalmente los recursos naturales.

Cabe mencionar que, en México, el OET operará a través de:

- a) La evaluación del deterioro medioambiental y potencialidades para la explotación de recursos naturales; y
- b) La programación de medidas regulatorias sobre el cambio de uso de suelo y la realización de actividades productivas en general.

¹³ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2020.

De igual manera, la formulación, aplicación y evaluación del OET, se sujetará a los criterios establecidos en el numeral 19, de la LEGEEPA:¹⁴

- a) La naturaleza y características de los ecosistemas ubicados dentro del territorio mexicano y demás zonas sobre las que la nación ejerce sus jurisdicción y soberanía;
- b) La vocación económica de cada región, de acuerdo con la condición de sus recursos naturales, la distribución de su población y la realización de actividades productivas preponderantes;
- c) Los desequilibrios ecológicos producto de los asentamientos humanos, actividades productivas y fenómenos naturales;
- d) El correcto equilibrio entre la actividad humana y la calidad ambiental; y
- e) El impacto ambiental que la ejecución de nuevas actividades productivas, así como la construcción de asentamientos humanos, infraestructura o vías de comunicación puedan ocasionar en el entorno natural.

Finalmente, el OET es la planificación diseñada por la Administración para gestionar el territorio nacional y controlar las actividades productivas que en él se realizan, pudiéndose clasificar en 4 categorías: general, regional, local y marino; mismas que se llevarán a cabo mediante los programas de ordenamiento ecológico que para tales efectos se elaboren.

3.- La clasificación de los programas de ordenamiento ecológico.

¹⁴ *Idem.*

Los artículos 19 BIS, de la LEGEEPA y 3º, fracción XXI, de su Reglamento en Materia de Ordenamiento Ecológico (RMOE), prescriben que el OET se realizará a través de la formulación, ejecución y evaluación de programas de ordenamiento ecológico, o sea, los modelos de organización y estrategias ecológicas aplicables en México, de acuerdo con la siguiente clasificación:¹⁵

- El programa de ordenamiento ecológico general del territorio.

De conformidad con la fracción X, del artículo 31 BIS, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tendrá atribuciones para promover el ordenamiento ambiental del territorio, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.¹⁶

Por su parte, los artículos 20, de la LEGEEPA¹⁷ y 22, del RMOE¹⁸ prevén que la expedición, ejecución y evaluación del Programa de Ordenamiento General del Territorio corresponde a la SEMARNAT, con el objeto de establecer:

- a) La Regiones Ecológicas que integren el territorio mexicano y demás zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, identificando áreas de atención prioritaria y aptitud sectorial;
- b) Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, amén de la

¹⁵ SITIO OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico-del-territorio>. Consultado el 1º de abril de 2021.

¹⁶ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

¹⁷ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2020.

¹⁸ REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

adecuada realización de actividades productivas y localización de asentamientos humanos;

- c) El diagnóstico técnico de las características, disponibilidad y demanda de recursos naturales, además de las actividades económicas predominantes y la distribución de centros de población.

En todo caso, la SEMARNAT deberá elaborar el Programa de Ordenamiento General del Territorio de conformidad con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, teniendo una observancia general en todo el territorio nacional y vinculando las acciones o programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Los programas de ordenamiento ecológico marino.

Los artículos 20 BIS-6, 20 BIS-7, de la LEGEEPA,¹⁹ en relación con los diversos 53 y 54, del RMOE,²⁰ disponen que la formulación, aplicación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico marino, corresponden a la SEMARNAT, con el objeto de delimitar:

- a) Las áreas o superficies específicas posicionadas en zonas marinas mexicanas;
- b) Las características ambientales, disponibilidad y demanda de los recursos naturales ubicados en el área marina o superficie específica correspondiente; y
- c) Los lineamientos y estrategias ecológicas necesarias para el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la conservación de bienes y servicios

¹⁹ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2020.

²⁰ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

ambientales y la protección de ecosistemas y diversidad biológica marina mexicana.

Para lograr lo anterior, la SEMARNAT podrá suscribir bases de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal asociadas a las áreas marinas o superficies específicas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico marino.

De manera análoga, la SEMARNAT podrá celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios relacionados con los programas de ordenamiento ecológico marino que abarquen áreas marinas o superficies específicas posicionadas dentro de su territorio.

- Los programas de ordenamiento ecológico regional.

En términos de los artículos 20 BIS-2, de la LEGEEPA,²¹ 41, 42, 43 y 44, del RMOE,²² los Gobiernos de las Entidades Federativas tendrán competencia para formular y expedir los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional con el propósito de:

- a) Delimitar las regiones ecológicas en estudio y exponer sus características físicas, bióticas y socioeconómicas;
- b) Evaluar las condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas en las regiones ecológicas a organizar, con el afán de identificar las áreas prioritarias o de aptitud sectorial;

²¹ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2020.

²² **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

- c) Analizar el progreso de conflictos socioambientales en las regiones ecológicas de que se trate, estableciendo criterios para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, así como para la correcta realización de actividades productivas y distribución de asentamientos humanos; y
- d) Determinar los lineamientos para la ejecución, evaluación, seguimiento y modificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional.

No es óbice que, una región ecológica puede estar ubicada en la circunscripción de 2 o más Entidades Federativas, en cuyo caso, la formulación y expedición de los Programas de Ordenamiento Ecológico Regional, estarán a cargo de la Federación y los Gobiernos Estatales correspondientes, de conformidad con los convenios de coordinación que, para tales efectos, hayan sido celebrados.

Por último, en materia de elaboración de Programas de Ordenamiento Ecológico Regional, las atribuciones de la SEMARNAT son muy limitadas, pues sólo podrá brindar asistencia técnica o científica a las Entidades Federativas de que se trate.

- Los programas de ordenamiento ecológico local.

El artículo 20 BIS-4, de la LEGEEPA, prescribe la atribución de las autoridades municipales para formular y aplicar los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, de conformidad con las leyes locales en la materia y con la finalidad de:²³

- a) Precisar las distintas áreas ecológicas que abarcan el programa, describiendo sus características físicas, bióticas y socioeconómicas;

²³ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 1° de abril de 2020.

- b) Elaborar un diagnóstico sobre las condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área ecológica correspondiente;
- c) Regular el cambio de uso de suelo, fundamentalmente para la realización de actividades productivas y la construcción de asentamientos humanos; y
- d) Establecer criterios para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ubicados en las áreas ecológicas comprendidas en el programa.

Cabe señalar que, la SEMARNAT participará en la elaboración y aprobación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local mediante la realización de procesos de ordenamiento ecológico y estudios técnicos, así como mediante la aprobación de criterios y estrategias ecológicas aplicables en el área correspondiente.

Finalmente, los Programas de Ordenamiento Ecológico Local deberán ser congruentes con los programas generales, regionales y marinos, así como con las estrategias y programas para el ordenamiento territorial de asentamientos humanos.

4.- El ordenamiento territorial de asentamientos humanos.

José Juan González Márquez advierte que el OET no es la única herramienta de planificación sistemática y racional de suelos nacionales, pues existe otro instrumento jurídico encargado de regularlos, pero desde una óptica diferente, a saber: la ordenación territorial del ambiente construido.²⁴

Ahora bien, la suma de los elementos físicos edificados por el ser humano constituye el ambiente construido o tecnosfera, que, dada su importancia, puede alterar positiva o

²⁴ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Pág. 331.

negativamente las condiciones medioambientales necesarias para la continuación de la vida en todas sus formas.²⁵

A su vez, los asentamientos humanos representan la unidad más importante de la tecnosfera, fundamentalmente porque son el centro alrededor del cual se desarrollan todas y cada una de las conductas o actividades humanas.²⁶

En México, las fracciones I y X, del artículo 41, de la LOAPF, confieren a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), atribuciones para elaborar y conducir las políticas públicas de ordenamiento territorial nacional, así como para planear la adecuada distribución de la población y programar la organización de los asentamientos humanos, ciudades y áreas metropolitanas.²⁷

Bajo ese marco, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), se encarga de reglamentar la planeación y regulación del uso del territorio y la organización de asentamientos humanos, con la finalidad de:²⁸

- a) Establecer el sistema de concurrencia de competencias entre la Federación, Entidades Federativas y municipios;
- b) Instaurar las normas básicas e instrumentos de gestión para el ordenamiento adecuado de asentamiento humanos, garantizando en todo momento los derechos humanos de la población;

²⁵ “*El peso insostenible de la tecnosfera*”. ZALASIEWICZ, Jan. Acervo de la biblioteca virtual de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2018-2/peso-insostenible-tecnosfera>. Consultado el 2º de abril de 2021.

²⁶ *Idem*.

²⁷ **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

²⁸ **LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf. Consultado el 2º de abril de 2021.

- c) Fijar los criterios que propicien la coordinación entre la Federación, Entidades Federativas y municipios para la idónea gestión de asentamientos humanos, centros de población y ordenación territorial; y
- d) Determinar los mecanismos que permitan la participación social en materia de asentamientos humanos;

Por otra parte, la fracción XXVI, del artículo 3º, de la Ley en comento, define al ordenamiento territorial de asentamientos humanos como:²⁹

“...una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias del desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental...”

Bajo esa tesitura, el ordenamiento territorial de asentamientos humanos constituye una política pública que tiene por objetivo esencial organizar apropiadamente el uso del territorio nacional, que representa la base espacial para fomentar estrategias de progreso socioeconómico y protección medioambiental.

Cabe señalar que, el instrumento aludido cumple con 4 funciones esenciales:³⁰

- a) La planificación y distribución equilibrada de asentamientos humanos dentro del territorio nacional;
- b) El acceso a un medio urbano saludable, al garantizar condiciones óptimas para el desarrollo humano dentro de los asentamientos humanos;
- c) La regulación de conductas humanas realizadas dentro de asentamientos humanos, que puedan originar impactos negativos en el medio ambiente y la salud; y

²⁹ *Ídem.*

³⁰ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Págs 554 a 560.

d) La realización sustentable de actividades productivas o de cualquier otra índole.

Para lograr lo anterior, los artículos 22, 23 y 45, de la LGAHOTDU, prescriben la implementación del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que estará integrado por la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, así como por los Programas Estatales, Municipales, Metropolitanos y Conurbados de Desarrollo Urbano que deberán sujetarse a los criterios generales de regulación ecológica previstos en la legislación ambiental.³¹

En ese contexto, el numeral 23 de la LEGEPA, establece diversos parámetros para la regulación ambiental de los asentamientos humanos, que van desde la utilización de sistemas de transporte colectivo y otros medios para lograr la eficacia energética y ambiental; hasta evitar el uso inadecuado de suelos que contribuya al fenómeno de suburbanización extensiva y degradación ambiental.³²

Se dice lo anterior, porque los asentamientos humanos suponen una carga significativa para el medio ambiente, pues requieren la existencia de áreas naturales de sustento que provean los bienes y servicios ambientales indispensables para su funcionamiento y desarrollo, siendo menester incluir en la LEGEPA una serie de criterios ecológicos para fomentar la sustentabilidad de asentamientos humanos.

Por ende, la regulación ecológica de asentamientos humanos representa otro instrumento para la aplicación de política ambiental mexicana, con el afán de fortalecer el vínculo entre la ordenación territorial de los asentamientos humanos y la preservación

³¹ **LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf. Consultado el 2° de abril de 2021.

³² **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 2° de abril de 2020.

y restauración del equilibrio ecológico, así como con la protección al medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.³³

Sin embargo, en 2021 hay evidencia que acredita cómo las deficiencias jurídicas y el progreso de ciertos fenómenos demográficos, han conducido a la inadecuada ordenación del territorio mexicano, y, por ende, a una inexorable crisis ambiental.

5.- *La problemática del ordenamiento territorial mexicano.*

La suma del ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación territorial de asentamientos humanos, constituye el denominado ordenamiento territorial mexicano, siendo indispensable la correcta articulación de ambos instrumentos jurídicos para lograr el desarrollo sustentable.

No obstante, Ángel Massiris Cabeza, experto en geografía y planificación territorial en Latino América, advierte que:³⁴

“...La planificación territorial en América Latina, en sus diversas manifestaciones, ha adolecido de serias debilidades para su implementación exitosa debido a la desvinculación entre organismos de planificación y acciones aisladas de diversas instituciones...”

Por su parte, Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, especialista en gestión territorial y desarrollo sostenible, señala lo siguiente:³⁵

³³ **QUINTANA VALTIERRA**, Jesús. “*Derecho ambiental mexicano*”. 6ª edición, México, Ed. Porrúa. 2017. Págs. 119 y 120.

³⁴ “*Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina*”. **MASSIRIS CABEZA**, Ángel. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista Massiris: Geografía, Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Disponible en: <http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html>. Consultado el 3° de abril de 2021.

³⁵ “*Desarrollo territorial y paisaje*”. **TROITIÑO VINUESA**, Miguel Ángel; **ZOIDO NARANJO**, Florencio. Acervo de la biblioteca virtual del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Disponible en: http://www.geografia.cucsh.udg.mx/sites/default/files/geocalli_07-14.pdf. Consultado el 3° de abril de 2021.

“...La ordenación del territorio no ha servido para proporcionar el necesario control de la actividad económica en su dimensión territorial. De ahí que resulte difícil conseguir un nuevo, y quizás utópico orden territorial...”

Coincidimos con los autores, pues en América Latina el ordenamiento territorial adolece de profundas debilidades que disminuyen su capacidad para garantizar el reparto equitativo de asentamientos humanos, la sostenibilidad de actividades productivas y la protección efectiva al medio ambiente.

En el caso particular de México, la problemática del ordenamiento territorial se origina por 2 causas principales, a saber:

- a) La deficiente regulación jurídica del OET y la ordenación territorial de asentamientos humanos; y
- b) La agudización de fenómenos demográficos asociados a la degradación ambiental y agotamiento de recursos naturales.

Respecto a las primeras, un análisis crítico ha permitido la siguiente clasificación:

<u>DEFICIENCIAS JURÍDICAS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL MEXICANA.</u>	
<i>Clasificación.</i>	<i>Características.</i>
Horizontales.	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 31 BIS, fracción X y 41, fracciones I y X, de la LOAPF, confieren simultáneamente a dos dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, o sea, la SEMARNAT y la SEDATU, atribuciones para ordenar un mismo territorio. • Tanto la LEGEEPA en su artículo 3º, fracción XXIV, como la LGAHOTDU en su numeral 3º, fracción XXVI, no delimitan claramente su ámbito especial de aplicación y originan

	<p>contradicciones, pues ambas establecen normas básicas y parámetros para ordenar el territorio nacional.³⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • La LEGEEPA y LGAHOTDU regulan al mismo tiempo la ordenación territorial de asentamientos humanos, pudiendo originar un traslape en las disposiciones jurídicas contenidas en ambos ordenamientos.³⁷ • El derecho positivo propicia la formulación y aplicación de políticas sectoriales que atiendan a problemas específicos y pierde de vista la complejidad ambiental, es decir, la totalidad de conflictos socioambientales. • La falta de claridad del derecho positivo puede causar conflictos de competencia entre la SEMARNAT y SEDATU.
Verticales.	<ul style="list-style-type: none"> • Para dar cumplimiento a las fracciones XXIX-C y XXIX-G, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los títulos primero y segundo de la LEGEEPA y la LGAHOTDU, respectivamente, establecen un sistema de competencia concurrente ambiguo y con lagunas, que puede desembocar en conflictos competenciales entre la Federación, los Estados y municipios. • La falta de coordinación y cooperación entre los 3 niveles de gobiernos conlleva la formulación y aplicación de programas de ordenación territorial desarticulados y contradictorios.
Temporales.	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 83, 116, fracción I y 122, fracción III, de la CPEUM, prevén un sistema sexenal de alternancia política y administrativa, que implica la falta de continuidad de planes y programas en materia de ordenación territorial.

³⁶ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Págs. 338 y 339.

³⁷ *Ídem.*

Presupuestales.	<ul style="list-style-type: none"> • La imposibilidad de ejercer las facultades previstas en el párrafo tercero, del artículo 27, de la CPEUM, debido a que, el poder público, carece de los recursos económicos indispensables pagar las indemnizaciones asociadas a las expropiaciones por causa de utilidad pública.³⁸ • La incapacidad de la política fiscal mexicana para recaudar los recursos económicos necesarios para pagar las compensaciones originadas por imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.³⁹
-----------------	--

Por lo que hace a las segundas, se clasifican en:

<u>FENOMENOS DEMOGRÁFICOS ASOCIADOS A LA INCORRECTA ORDENACIÓN TERRITORIAL</u>	
<i>Clasificación.</i>	<i>Características.</i>
Crecimiento poblacional.	<ul style="list-style-type: none"> • El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) advierte que, en 2021, México es el 11vo. País con mayor población a nivel mundial, ubicándose por encima de Etiopía y debajo de Japón, que ocupan los lugares 12vo. y 10mo., respectivamente.⁴⁰ • De conformidad con datos obtenidos a través de la Encuesta Intercensal del INEGI, en el año 2000 la población total mexicana era 97,483,412.00 (NOVENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS DOCE) habitantes; mientras que, en 2020, asciende a 126,014,024.00 (CIENTO VEINTISÉIS MILLONES CATORCE

³⁸ *Ibidem.* Págs. 340 y 341.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ “Comunicado de prensa del 25 de enero del año 2021”. INEGI. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del Gobierno Federal. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf. Consultado el 3° de abril de 2021.

	<p>MIL VEINTICUATRO) habitantes, registrándose una diferencia de 28,530,612.00 (VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS DOCE) habitantes, o sea, un incremento del 25.15%, en tan sólo 20 años.⁴¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI indica que la tasa de crecimiento promedio anual durante el período comprendido del 2000 a 2020, es de 1.2%, que representa un aumento acelerado de la población mexicana.⁴² • México se caracteriza por ser un país en vías de desarrollo con un crecimiento poblacional exponencial, el cual constituye uno de los factores principales para el deterioro ambiental y agotamiento de recursos naturales.⁴³ • Los 126,014,024.00 (CIENTO VEINTISÉIS MILLONES CATORCE MIL VEINTICUATRO) habitantes mexicanos, alteran negativamente las condiciones medioambientales, medularmente porque demandan una inconmensurable cantidad de bienes y servicios ambientales, además de producir un elevado volumen de residuos que, usualmente, resulta inmetabolizables para la naturaleza.
Concentración poblacional.	<ul style="list-style-type: none"> • El INEGI advierte que en México hay una incorrecta distribución de la población, toda vez que, en su mayoría, se concentra dentro de 3 Entidades Federativas, a saber: El Estado de México con 17,000,000.00 (DIECISIETE MILLONES); la Ciudad de México con 9,200,000.00 (NUEVE MILLONES DOSCIENTOS MIL); y

⁴¹ **PÁGINA OFICIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA**. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>. Consultado el 3° de abril de 2021.

⁴² “Comunicado de prensa del 25 de enero del año 2021”. **INEGI**. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del Gobierno Federal. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf. Consultado el 3° de abril de 2021.

⁴³ **ENKERLIN**, Ernesto C.; **CANO**, Gerónimo; **GARZA**, Raúl A.; **VOGUEL**, Enrique. “Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible”. México, Ed. Thomson Editores, 1997. Págs. 371 y 372.

	<p>Jalisco con 8,300,000.00 (OCHO MILLONES TRESCIENTOS MIL) de habitantes.⁴⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Región del Valle de México constituye la más poblada del país, al contar con un total de 21,804,515.00 (VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS CUATRO MIL QUINIENTOS QUINCE) habitantes.⁴⁵ • El INEGI señala que más de ¼ de la población radica en 3 áreas metropolitanas: a saber: Ciudad de México con 9,200,000.00 (NUEVE MILLONES DOSCIENTOS MIL); Monterrey con 5,341,171.00 (CINCO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO) y Guadalajara con 5,268,642.00 (CINCO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS) habitantes.⁴⁶ • La concentración de la población en determinadas áreas geográficas, origina las llamadas “megalópolis” que representan un enorme peso para los ecosistemas mexicanos, básicamente porque superan su capacidad de carga, al demandar rápidamente y en elevadas cantidades toda clase de bienes y servicios ambientales; impidiendo su regeneración.⁴⁷
--	--

Consecuentemente, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ha evidenciado la estrecha relación entre la incorrecta ordenación territorial mexicana con el agotamiento del capital natural y deterioro ambiental.

⁴⁴ **PÁGINA OFICIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA** <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P%20>. Consultado el 3º de abril de 2021.

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ **ENKERLIN**, Ernesto C.; **CANO**, Gerónimo; **GARZA**, Raúl A.; **VOGUEL**, Enrique. *Op. Cit.* Págs. 371 y 373.

Sin lugar a duda, el informe titulado “Índice de capital natural mexicano 2020”, acredita cómo cerca del 78% de la población habita en zonas de alto riesgo, que presentan un agotamiento total o parcial del capital natural y un elevado deterioro ambiental.⁴⁸

Asimismo, se advierte cómo la desvinculación administrativa, así como los conflictos competenciales horizontales y verticales, ha desembocado en la incapacidad de proteger cerca de 900,000,000 hectáreas cuadradas (hm²), que albergan a más del 50% de la diversidad biológica nacional; misma que ha sido perjudicada por la inadecuada planificación territorial.⁴⁹

Por si fuera poco, la CONABIO acredita cómo de 2,446 municipios que integran la división administrativa de las 31 entidades federativas, sólo 98 poseen condiciones medioambientales sustentables; mientras que, los 2,348 restantes, presentan una calidad ambiental significativamente disminuida.⁵⁰

Finalmente, reconocemos la necesidad de revisar y modificar nuestras políticas públicas de ordenación territorial ecológica y de asentamientos humanos, con el propósito de administrar y proteger efectivamente nuestros recursos naturales.

Paralelamente, el Informe de la Situación del Medio Ambiente 2018, elaborado por la SEMARNAT, acredita cómo fenómenos demográficos específicos han contribuido a la devastación ambiental mexicana.⁵¹

En efecto, no sólo se tiene una tasa acelerada de crecimiento poblacional, sino que, paralelamente, acaece una distribución de asentamientos humanos asimétrica, que influye en la elevada densidad poblacional de determinadas áreas geográficas, principalmente de las megalópolis.

⁴⁸ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. “Medio ambiente y derecho”. México, Ed. MAPorrúa, 2019. Págs. 712 y 713.

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ “Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2018”. SEMARNAT. Acervo de la biblioteca virtual del Gobierno de México. Disponible en <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/index.html>. Consultado el 3° de abril de 2020.

Se dice lo anterior, porque para el año 2025, se estima que aproximadamente 72,400,000.00 (**SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTAS MIL**) personas habiten en las principales áreas metropolitanas, o sea, un equivalente al 57% de la población total mexicana estará altamente concentrada.⁵²

Así las cosas, es evidente el mal funcionamiento de las herramientas en análisis, siendo necesaria su articulación con otros instrumentos para la aplicación de política ambiental mexicana, por ejemplo: el cambio de uso de suelo, en particular de bosques y selvas, amén de la evaluación de impacto ambiental; herramientas que se estudiarán en los capítulos I y II de la presente investigación.

A mayor abundamiento, se debe fortalecer la ordenación territorial e implementar nuevos instrumentos jurídicos, por ejemplo: los tributos ambientales, con la intención de dotar a las Secretarías de Estado y a los 3 niveles de gobierno, con los recursos económicos necesarios para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y fomentar un desarrollo sustentable.⁵³

Del mismo modo, es indispensable efectuar reformas a la LEGEEPA y la LGAHOTDU, con la finalidad de establecer una adecuada delimitación de su ámbito especial de aplicación, además de clarificar el sistema de competencias concurrentes en materia de ordenación ecológica y de asentamientos humanos, con el propósito de evitar conflictos por invasión de competencia horizontal o vertical, que, lejos de propiciar un desarrollo sostenible, agudizan la devastación ambiental.

Por último, es menester impedir la inadecuada coordinación y colaboración administrativa, así como la puesta en marcha de acciones sectoriales, aisladas e incongruentes que resulten incapaces de responder a la realidad socioambiental del Siglo XXI.

⁵² *Ídem.*

⁵³ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Págs. 340 y 341.

6.- Conclusiones.

El ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación territorial de asentamientos humanos son dos instrumentos jurídicos importantes para lograr la armonía entre la naturaleza y el ser humano, mediante la formulación, evaluación y aplicación de planes y programas federales, estatales y municipales orientados a planificar los usos de suelo, la distribución de asentamientos humanos y su población, así como la sustentabilidad de actividades productivas.

A pesar de lo anterior, existen estudios científicos que acreditan la progresiva degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales, especialmente por la inadecuada planificación del territorio nacional.

De manera análoga, existen autores que argumentan la ineficacia de los instrumentos de ordenación territorial mexicana y cómo ello repercute en la calidad ambiental y salud humana de países latinoamericanos, incluyendo México.

A través del análisis crítico logramos identificar 2 causas principales que desembocan en la problemática de la ordenación territorial mexicana, esto es, las deficiencias del derecho positivo mexicano y el progreso de fenómenos demográficos específicos.

Obviamente, la LOAPF, la LEGEEPA y la LGAHOTDU adolecen de fallas que se traducen en problemas horizontales, verticales, temporales y presupuestales, que, conjuntamente, disminuyen la capacidad del ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación territorial de asentamientos humanos, para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo humano.

Del mismo modo, el crecimiento poblacional exponencial, la mala distribución de asentamientos humanos y de su población, agravan aún más la situación, pues los

ecosistemas nacionales están sujetos a enormes presiones que superan ampliamente su capacidad de carga y conducen a su pérdida parcial o total.

La SEMARNAT y la CONABIO han acreditado la íntima relación entre la mala planeación territorial y la devastación ambiental, prácticamente porque el derecho positivo es superado por la realidad. Lo cierto es que, las cifras son alarmantes y resulta necesario una seria reestructuración de las estrategias nacionales para pretender controlar efectivamente nuestros territorio y capital natural.

México no ha logrado un desarrollo económico, sólo debemos evaluar la condición actual de nuestros ecosistemas para entender cómo las políticas públicas están muy lejos de alcanzar la sustentabilidad.

CAPÍTULO II: EL CAMBIO DE USO DE SUELO FORESTAL.

1.- Introducción.

El cambio de uso de suelo forestal es uno de los principales instrumentos para la aplicación de política ambiental mexicana, principalmente para cumplir con objetivos asociados a la vida de ecosistemas terrestres, por ejemplo: la conservación de la litosfera, la preservación de diversidad biológica y la estabilidad de ciclos biogeoquímicos.⁵⁴

Evidentemente, si nuestra intención consiste en alcanzar un desarrollo a largo plazo, resulta necesario gestionar racionalmente el territorio nacional y establecer medidas jurídicas para proteger, recuperar y rehabilitar los suelos sujetos a explotación, evitando su pérdida y degradación.

Sin embargo, en el año 2021, México ocupa la 12va. posición a nivel mundial en materia de devastación del suelo, fundamentalmente de bosques y selvas ubicadas en la zona centro y sur del territorio nacional. Anualmente se pierden cerca de 500,000 hm² de vegetación forestal, mientras que los suelos forestales son eliminados a una tasa anual 2.5%, o sea, 6,500 Kilómetros cuadrados (km²) por año, para fomentar la actividad económica.⁵⁵

Se puede inferir que, en nuestro país, existe la autorización de cambios en el manejo de terrenos forestales sin una adecuada planificación, motivo por el cual, realizamos un análisis crítico de dicha herramienta, en aras de identificar posibles deficiencias que contribuyen a fenómenos ambientales tales como: la deforestación y desertificación.

⁵⁴ Sitio Oficial de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>. Consultado el 30 de marzo de 2021.

⁵⁵ Sitio Oficial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: http://www.paot.org.mx/centro/informacion/informe02/estadisticas_2000/informe_2000/02_Vegetacion/2.2_Cambios/index.htm. Consultado el 30 de marzo de 2021.

El presente capítulo se integra de 3 apartados esenciales: en el primero, se explica el concepto y procedimiento administrativo del cambio de uso de suelo forestal; en el segundo, se analiza el régimen fiscal del cambio en el manejo de terrenos forestales; y, finalmente, en el tercero, se estudian los problemas asociados a la compensación ambiental.

2.- *Concepto y procedimiento.*

El diccionario de datos del Sistema Integral de Información Ambiental de la SEMARNAT señala que:⁵⁶

“...El cambio de uso de suelo es la transformación de la cubierta vegetal original para convertirla a otros usos o degradar la calidad de la vegetación modificando la densidad y la composición de las especies presentes. Algunos factores que causan el cambio de uso de suelo y vegetación son la agricultura, ganadería y ampliación de infraestructuras. Entre las consecuencias más importantes del cambio de uso de suelo se encuentra la pérdida de la biodiversidad y los servicios ambientales...”

(Énfasis agregado).

Dicho de otra manera, el cambio de uso de suelo consiste en la modificación del manejo de terrenos por los seres humanos para destinarlos a fines distintos de los naturales, por ejemplo: la agricultura, ganadería o infraestructura, afectando la densidad y composición de las especies de vegetación presentes en las inmediaciones y contribuyendo a la pérdida de diversidad biológica o disminución de servicios ambientales.

Ahora bien, cuando la modificación antropogénica del manejo de terrenos conlleva la alteración total o parcial de vegetación primaria y secundaria de bosques o selvas para cumplir con propósitos diversos a los ambientales, la SEMARNAT deberá autorizar el

⁵⁶ “Diccionario de datos de cambio de uso de suelo”. SEMARNAT. Acervo de la biblioteca virtual del Sistema Integral de Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/indicadores/dambiental/Suelos/datos_ibda_suelos.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2021.

cambio de uso de suelo forestal, previa solicitud del interesado en términos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su Reglamento (RLGDFS).⁵⁷

En efecto, la LGDFS es reglamentaria del artículo 27, de la CPEUM, en materia de manejo integral y sostenible de territorios forestales posicionados en regiones de clima templado o tropical, abundantes en vegetaciones leñosas perennes y arboladas, con el afán de prevenir que, la indebida conversión de bosques y selvas a otros tipos de uso de suelo, implique la disminución de su capacidad para proveer servicios ambientales, o bien, la pérdida total o parcial de su biomasa.⁵⁸

Por su parte, el artículo 7º, fracción VII, de la Ley en comento, define al cambio de uso de suelo forestal como el instrumento que permite la eliminación total o parcial de vegetación de bosques o selvas consideradas como terrenos forestales arbolados para dedicarlos a la realización de actividades económicas.⁵⁹

En ese contexto, el cambio de uso de suelo forestal se llevará a cabo de conformidad con las siguientes etapas:⁶⁰

CAMBIO DE USO DE SUELO FORESTAL.		
ETAPA.	DESCRIPCIÓN.	FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

⁵⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/solicitud-de-cambio-de-uso-de-suelo-en-terrenos-forestales/SEMARNAT237>. Consultado el 28 de marzo de 2021.

⁵⁸ **LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_130420.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131734/20_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_GENERAL_DE_DESARROLLO_FORESTAL_SUSTENTABLE.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

Presentación.	El interesado deberá presentar una solicitud por escrito ante la SEMARNAT, mediante el formato de trámite unificado de cambio de uso de suelo forestal modalidad A. ⁶¹	Artículo 120, del RLGDFS.
Estudio técnico justificativo.	Análogamente, se deberá presentar un estudio técnico justificativo para acreditar la mitigación de desequilibrios ecológicos y la conservación de diversidad biológica correspondiente a los ecosistemas afectados.	Artículo 93 y 117, de la LGDFS, 120 y 121, del RLGDFS.
Recepción y admisión.	La SEMARNAT integrará el expediente administrativo y admitirá a trámite la solicitud, remitiéndolo al Consejo Estatal Forestal para su evaluación.	Artículo 122, fracciones I y III, del RLGDFS.
Prevención.	Para el supuesto en que, la solicitud incumpla con los requisitos previstos en los artículos 120 y 121, del RLGDFS, se requerirá al interesado para que en el término de 15 días subsane las irregularidades.	Artículo 122, fracciones I y II, del RLGDFS.
Desechamiento.	Trascurrido el plazo de 15 días sin que se desahogue la prevención, se desechará de trámite la solicitud.	Artículo 122, fracción II, del RLGDFS.

⁶¹ “Solicitud de Trámite Unificado de Cambio de Uso de Suelo Forestal Modalidad A”. SEMARNAT. Acervo de la biblioteca virtual de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/formatos/DGGFS/FF-SEMARNAT-031-SEMARNAT-03-066.pdf>. Consultado el 27 de marzo de 2021.

Evaluación y opinión.	El Consejo Estatal Forestal analizará el expediente administrativo y emitirá una opinión en un plazo máximo de 10 días.	Artículo 122, fracción III, del RLGDFS.
Notificación de visita técnica.	Dentro de los 5 días posteriores a la emisión de la opinión, se notificará al interesado la práctica de una visita técnica que tendrá verificativo en el predio objeto de la solicitud.	Artículo 122, fracción IV, del RLGDFS.
Visita técnica.	La diligencia se llevará a cabo dentro de los 15 días posteriores aquél en que haya surtido efectos la notificación, con el propósito de evaluar el predio y poder determinar la compensación ambiental.	Artículo 122, fracción IV, del RLGDFS.
Compensación ambiental.	Dentro de los 15 días hábiles posteriores a la visita técnica, se determinará la cantidad líquida por concepto de compensación ambiental,	Artículo 117, LGDFS, 122, fracción IV y 124, del RLGDFS.
Requerimiento y pago.	La SEMARNAT requerirá al interesado el pago de la compensación ambiental, quien deberá efectuarlo dentro de 30 días hábiles.	Artículo 122, fracción V, del RLGDFS.
Resolución definitiva.	La SEMARNAT deberá: <ul style="list-style-type: none"> a) Autorizar o negar la solicitud dentro de los 10 días posteriores al depósito de la compensación ambiental; o bien b) Fenecido el plazo de 30 días, sin que se haya efectuado el depósito correspondiente, se negará automáticamente la solicitud. 	Artículo 123, del RLGDFS.

Inscripción.	Las autorizaciones de cambio de uso de suelo forestal deberán estar debidamente inscritas en el Registro Forestal Nacional.	Artículo 94, de la LGDFS.

A continuación, se efectúa un análisis crítico para identificar algunos de los principales problemas asociados con la deforestación y desertificación de bosques y selvas nacionales, fundamentalmente por la autorización de cambios de uso de suelo sin una adecuada planificación.

3.- El pago de derechos y la contravención del interés público.

El artículo 73, fracción XXIX, apartados 2o. y 5o., inciso a), de la CPEUM, prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento de recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del numeral 27 de dicho ordenamiento, así como en materia de explotación forestal.⁶²

Por su parte, los artículos 55, 68, fracción I y 69, fracción I, de la LGDFS,⁶³ en relación con el diverso 3º, párrafo segundo, de su Reglamento,⁶⁴ imponen a los particulares la obligación de acompañar la solicitud para cambio de uso de suelo forestal, con el comprobante de pago de derechos respectivo, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

⁶² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁶³ **LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_130420.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁶⁴ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131734/20_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_GENERAL_DE_DESARROLLO_FORESTAL_SUSTENTABLE.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

Bajo esa tesitura, el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación (CFF), define a los derechos como contribuciones establecidas mediante Ley, que se causan por el uso o aprovechamiento de bienes públicos de la Nación, así como por el disfrute de los servicios que presta el Estado Mexicano al ejercer funciones de derecho público.⁶⁵

Sobre esa base, el artículo 194-M, de la Ley Federal de Derechos (LFD), establece el pago de derechos por los servicios públicos de autorización de cambio uso de suelos forestales, así como por la recepción, evaluación y opinión de estudios técnicos justificativos.⁶⁶

Asimismo, el anexo 19, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 29 de diciembre de 2020, contiene la siguiente actualización de cuotas fijas a pagar por la prestación de servicios públicos enunciados en el artículo 194-M, fracciones I a V, de la LFD:⁶⁷

RESOLUCIÓN MISELÁNEA FISCAL PARA 2021.

CAMBIO DE USO DE SUELO FORESTAL.			
Rango de Superficie.			
Limites.		Cuota fija.	Cuota Adicional del 20% por dictamen especial de terrenos incendiados.
Inferior.	Superior.	Sin redondeo.	Sin redondeo.

⁶⁵ **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/CFF.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁶⁶ **LEY FEDERAL DE DERECHOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Derechos.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁶⁷ **ANEXO 19 DE LA RESOLUCIÓN MISELÁNEA FISCAL PARA 2021.** Disponible en: <http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/formatos/derechos/Derechos-Cambio-de-Uso-de-Suelo.pdf>. Consultado el 27 de marzo de 2021.

1 km ²	1 hm ²	\$1,281.06.	\$1,537.27.
2 hm ²	10 hm ²	\$1,773.75.	\$2,128.50.
11 hm ²	50 hm ²	\$3,744.61.	\$4,493.53.
51 hm ²	200 hm ²	\$7,489.21.	\$8,987.05.
200 hm ²	∞	\$11,430.90	\$13,717.08

De lo anterior, se advierten 2 problemas esenciales:⁶⁸

- a) La imposición de bajas cargas tributarias a los contribuyentes que pretendan modificar el manejo de suelos forestales para emprender proyectos económicos en México; y
- b) La capacidad de los particulares para obtener autorizaciones de la SEMARNAT y cambiar el uso de suelos forestales sin límite de extensión;

Ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha establecido 3 criterios principales para el cálculo de derechos por la provisión de servicios públicos:⁶⁹

- a) Costos incrementales directos: Engloba los gastos que se generan por la prestación del servicio público, así como por las fluctuaciones en la demanda anual por parte de los particulares, por ejemplo: el precio de materias primas, maquinaria, equipo y contratación de personal especializado que se estima utilizar durante un período anual;

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ “Metodología para cálculo de derechos por la provisión de servicios públicos y por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público” SHCP. Acervo de la biblioteca virtual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: https://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/otra_informacion/07/cd_030406_1350.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2020.

- b) Costos incrementales indirectos: Comprende aquellos importes que no son atribuibles a un solo servicio, sino a la totalidad de actividades necesarias para la prestación de servicios que el Estado Mexicano ofrece al ejercer funciones de derecho público, por ejemplo: el precio de materiales, instrumentos o personal destinado a realizar múltiples tareas relacionadas a distintos servicios; y
- c) Interés público: el cobro de derechos por la prestación de un servicio público no puede ir en contra del interés colectivo, pues resulta inadmisibile que el establecimiento de una cuota beneficie directamente a determinados sectores, mientras que perjudica a la mayor parte de la población.

Bajo esa tesitura, las cuotas por concepto de derechos no sólo atenderán a los costos incrementales (directos e indirectos), sino que también deberán ser proporcionales al total de afectaciones que se causen al interés público, es decir, a menores beneficios aumentará el importe y viceversa.

No pasa desapercibido que, de conformidad con el artículo 126, de la RLGDFS, el pago de derechos no sólo comprende la prestación de un servicio público sino también el aprovechamiento de bienes públicos, toda vez que la autorización de cambio de uso de suelo forestal ampara la explotación de los recursos forestales que de ésta deriven; situación que deja al descubierto la precariedad de las cuotas fijas establecidas y cómo se causa un mayor perjuicio al interés colectivo⁷⁰

Lógicamente, el cambio de uso de suelos forestales es un trámite que el Estado Mexicano requiere para beneficiar el interés público antes que, al interés privado, pues se pretende planificar adecuadamente el manejo de terrenos ubicados en bosques y selvas mexicanas en pro de la sustentabilidad.

⁷⁰ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131734/20_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_GENERAL_DE_DESARROLLO_FORESTAL_SUSTENTABLE.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

Es inadmisibles cobrar las reducidas cuotas contenidas en el artículo 194-M, de la LFD y actualizadas en el Anexo 19, de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año 2021, habida cuenta que, la degradación y pérdida acelerada de terrenos forestales, tiene profundas repercusiones ambientales y, al mismo tiempo, disminuye la calidad de vida de la población.

¿Cómo es posible que en México se cobren \$11,430 M.N. por la autorización de cambio de uso de suelo forestal sin límite de extensión?, ¿La imposición de una cuota baja beneficia al solicitante o al grueso de la población?, ¿Acaso los derechos son proporcionales a los perjuicios que se causarían al interés público con la pérdida de bosques y selvas?, ¿No se supone que los derechos previstos en el numeral 194-M de la LFD no pueden contravenir el interés público?

En todo caso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEALC) evidencia la tendencia mexicana a establecer políticas activas para fomentar el crecimiento económico y la atracción de inversión extranjera focalizada a expensas del medio ambiente, por ejemplo: la imposición de bajas cargas tributarias para la obtención de permisos, licencias o autorizaciones vinculadas con el manejo o aprovechamiento de recursos naturales.⁷¹

Luego entonces, si nuestra intención consiste en alcanzar el desarrollo sostenible, se propone adoptar las siguientes medidas legislativas:

a) Reformar el artículo 194-M, de la LFD para:

- Imponer derechos más elevados que tomen en consideración los perjuicios que se causan al interés público y permitan la racionalización adecuada de los suelos ubicados en bosques o selvas nacionales; y

⁷¹ “*Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*”. **GLIGO S.**, Nicolo. Acervo de la biblioteca virtual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4572/1/S0700049_es.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

- Establecer límites máximos para restringir el rango de superficie total sujeto a autorización de cambio de uso de suelos forestales.

4.- Las limitaciones de la compensación ambiental.

El artículo 98, de la LGDFS, prevé la obligación de los interesados para realizar una compensación ambiental por las alteraciones que sufran los ecosistemas objeto de la solicitud de cambio de uso de suelo forestal.⁷²

Paralelamente, las fracciones XII y XX, del artículo 7º, de la Ley en comento, definen a la compensación ambiental como el importe económico que el interesado paga al Fondo Forestal Mexicano (FFM), con la finalidad de financiar actividades de rehabilitación, total o parcial, de los ecosistemas perjudicados.⁷³

Ahora bien, la SEMARNAT tendrá facultad para cuantificar la compensación ambiental, tomando en consideración los criterios económicos contenidos en las fracciones I y II, del artículo 152, del RLGDFS:⁷⁴

- a) Los costos de referencia para reforestación, restauración y mantenimiento establecidos mediante acuerdo de la Comisión Nacional Forestal (CNF), debidamente publicado en el DOF; y⁷⁵

⁷² **LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_130420.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2021.

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131734/20_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_GENERAL_DE_DESARROLLO_FORESTAL_SUSTENTABLE.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2021.

⁷⁵ **ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDEN LOS COSTOS DE REFERENCIA PARA REFORESTACIÓN Y SU MANTENIMIENTO.** Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5354722&fecha=31/07/2014. Consultado el 28 de marzo de 2021.

- b) El grado o nivel de equivalencia por unidad de superficie forestal de cada proyecto específico establecido mediante acuerdo de la SEMARNAT, debidamente publicado en el DOF.⁷⁶

Evidentemente, la LGDFS efectúa una estimación inadecuada del medio ambiente, al utilizar un enfoque unidimensional que responde a los precios que establece el mercado para determinados bienes y servicios ambientales.

Tanto así que, los Acuerdos en comento, otorgan un precio a los ecosistemas forestales afectados, de acuerdo con su: posición geográfica, condiciones climáticas, diversidad biológica, extensión territorial, estado de conservación, entre otros.

La economía ambiental ha criticado la utilización del método de valorización económica del medio ambiente, fundamentalmente porque, por una parte, determina el precio de bienes y servicios ambientales en función de la demanda del mercado y su capacidad para satisfacer necesidades humanas; mientras que, por otra, pierde de vista aquellos valores no instrumentales que trascienden la esfera comercial.⁷⁷

Ejemplo de ello, lo constituyen:⁷⁸

- a) Valor de legado: consisten en la estimación de bienes y servicios ambientales que, por su importancia en la estabilidad planetaria, deben ser conservados en beneficio de futuras generaciones, tales como: la regulación climática, formación del suelo, captura de carbono y provisión de agua; y

⁷⁶ ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS NIVELES DE EQUIVALENCIA PARA LA COMPENSACIÓN AMBIENTAL POR EL CAMBIO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2093163&fecha=28/09/2005. Consultado el 28 de marzo de 2021.

⁷⁷ AZQUETA OYARZUN, Diego; ALVIAR RAMÍREZ, Mauricio; O'RYAN RAÚL. "Introducción a la Economía Ambiental". 2ª edición, España, Ed. McGraw-Hill, 2007. Págs. 69 a 97.

⁷⁸ Ídem.

- b) Valor de existencia: radica en la estimación de bienes y servicios ambientales en función de su trascendencia histórica, cultural, estética, educativa, religiosa y recreativa.

¿Cómo se puede determinar fehacientemente el precio que, un bosque o una selva, tiene para las futuras generaciones?, ¿Cómo se puede valorar económicamente las pérdidas educativas, culturales, religiosas, históricas, estéticas y recreativas?, ¿Acaso la naturaleza no tiene un valor más allá del precio otorgado por el ser humano?

En efecto, existen bienes y servicios ambientales cuyos daños y perjuicios no son estimables en dinero, siendo menester efectuar una estimación crítica y holística del medio ambiente, que reconozca no sólo su precio en el mercado, sino también su importancia para el desarrollo humano y estabilidad del Planeta Tierra.⁷⁹

Luego entonces, los bosques y selvas nacionales tienen valores de legado y existencia que deben ser tomados en consideración al momento de autorizar su cambio de uso de suelo; siendo obvio que, la compensación económica contenida en el artículo 152, del RLGDFS, resulta incapaz de cuantificar adecuadamente las pérdidas totales asociadas a su destrucción.

Se propone adoptar las siguientes medidas legislativas para efectuar una adecuada valorización de los bienes y servicios ambientales ubicados en terrenos forestales afectados:

- a) La reforma del artículo 152, del RLGDFS, para añadir la fracción III que imponga a la SEMARNAT la obligación de:
- Efectuar no sólo un análisis económico, sino también estudios de valoración ambiental para estimar adecuadamente los efectos intra e intergeneracionales, así como las pérdidas históricas, culturales, estéticas,

⁷⁹ AZQUETA OYARZUN, Diego; ALVIAR RAMÍREZ, Mauricio; O'RYAN RAÚL. *Op. Cit.* Págs. 99 a 139.

educativas, religiosas y recreativas asociadas a la deforestación y desertificación; y

- Explicar las medidas no económicas que se implementarán para compensar los daños y perjuicios asociados al valor de existencia y legado de bosques y selvas afectados.

5.- La indebida configuración de la afirmativa ficta.

De conformidad con el artículo 143, fracción V, del RLGDFS, la SEMARNAT tendrá facultad para determinar la cantidad líquida por concepto de compensación ambiental, en términos del diverso 152, del mismo ordenamiento, debiendo notificar al solicitante para que, en el término máximo de 30 días hábiles, efectúe el depósito correspondiente ante el FFM.

Por su parte, los artículos 93, de la LGDFS y 144, del RLGDFS, establecen que, acreditada la realización del depósito, mediante la exhibición de original o copia simple de la ficha de depósito o comprobante de transferencia electrónica, la SEMARNAT contará con un plazo de 10 días hábiles para resolver la autorización de cambio de uso de suelo forestal, debiendo fundar y motivar su actuación con base en los estudios técnicos justificativos y opiniones técnicas que obren en el expediente administrativo.

Fenecido el término al que se refiere el párrafo anterior, sin que medie autorización por parte de la SEMARNAT, se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido favorable al interesado.

Obviamente, los dispositivos jurídicos en análisis benefician los intereses de particulares sujetos al cambio de uso de suelo forestal, por 4 motivos centrales:

- a) El establecimiento de un plazo sumamente corto para obtener las autorizaciones;

- b) La configuración de la afirmativa ficta para aquellos casos en que exista silencio administrativo;
- c) La omisión por parte de la SEMARNAT de fundar y motivar debidamente su actuación; y
- d) El autorizar cambio de uso de suelos forestales sin verificar que los solicitantes cumplan con los requisitos establecidos mediante ley.

Por regla general, el ordenamiento jurídico mexicano prevé que, ante la inactividad de la autoridad administrativa y transcurridos los plazos correspondientes, se entenderá la resolución en sentido negativo; siendo escasos los supuestos en los que ocurra lo contrario.⁸⁰

Resulta extraña la configuración de la afirmativa ficta tratándose de autorizaciones vinculadas al cambio en el manejo de terrenos forestales, al ser consideradas cuestiones de orden público e interés social; máxime que, la LGDFS y su Reglamento, son omisos en regular el procedimiento de certificación de afirmativa ficta, el cual representa un mecanismo de control que dota de plena eficacia y exigibilidad al acto administrativo.

En efecto, el derecho administrativo impone al promovente la obligación de solicitar a la administración una constancia que acredite la configuración de la afirmativa ficta, a efecto de que, ésta, produzca efectos legales y pueda ser reconocida por otras autoridades o terceros.⁸¹

⁸⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “*Derecho administrativo: 1er. Curso*”. 6ª Edición, México, Ed. Oxford, 2012. Págs. 203 a 205.

⁸¹ CIENFUEGOS SALGADO, David. “*El derecho de petición en México*”. México, Ed. UNAM, 2004. Págs. 237 a 253.

Consecuentemente, la deficiente técnica jurídica y la mala aplicación de la institución, permite la obtención de autorizaciones, aún y cuando, en la realidad, se incumplan los requisitos establecidos en el orden jurídico.

Para promover la idónea autorización de solicitud de cambio de uso de suelo se propone adoptar las siguientes medidas:

a) Reformar el artículo 144 del RLGDFS para:

- Incrementar a un mínimo de 20 días, el plazo para la emisión de la resolución definitiva para que la autoridad ambiental pueda examinar el caso concreto y determinar fehacientemente el cumplimiento de requisitos legales, salvaguardando el orden público e interés social.
- Establecer la configuración de la negativa ficta para aquellos casos en que exista silencio administrativo.

6.- Conclusiones.

En las últimas décadas más del 50% del territorio mexicano se ha transformado drásticamente, sobre todo por la gestión inadecuada de bosques y selvas, así como por la explotación irracional de recursos naturales para fomentar un desarrollo capitalista a corto plazo.⁸²

De hecho, el progreso de actividades productivas tales como: la ganadería, agricultura, crianza de animales, industria y urbanización, han desembocado en la acelerada

⁸² Sitio Oficial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: http://www.paot.org.mx/centro/ine-semarnat/informe02/estadisticas_2000/informe_2000/02_Vegetacion/2.2_Cambios/index.htm. Consultado el 30 de marzo de 2021.

degradación y pérdida de terrenos forestales, alterando las condiciones medioambientales esenciales para la vida.⁸³

En 2021 el Centro Nacional de prevención de desastres de la SEMARNAT, advierte que los suelos forestales se pierden en 56% por erosión hídrica, 28% por erosión eólica, 12% por degradación química y 4% por degradación física, siendo la actividad antropogénica su principal causa.⁸⁴

Consecuentemente, el cambio de uso de suelo ha sido un instrumento incapaz de prevenir los fenómenos de deforestación y desertificación, mismos que simbolizan los principales retos para combatir el cambio climático y desequilibrio de ciclos biogeoquímicos, tales como el carbono y agua.

Al analizar críticamente el instrumento en comento, se lograron identificar 3 fallas principales, a saber: la imposición de bajas cargas tributarias, la valoración económica del medio ambiente y, finalmente, el establecimiento de plazos resolutivos cortos que usualmente desembocan en la configuración de la afirmativa ficta.

Respecto al primero, el artículo 194-M, de la LFD, prevé el pago de derechos por servicios públicos asociados al cambio en el manejo de terrenos forestales, que oscilan entre \$1,281.00 M.N y \$11,430.00 M.N.; cantidades que lejos de beneficiar el interés público favorecen ampliamente a los particulares, más aún cuando no existe límite superior para el total de hectáreas sujetas a autorización.

Por lo que hace al segundo, los artículos 98, de la LGDFS y 152, de su Reglamento, establecen la obligación a los solicitantes de pagar al FFM una compensación ambiental, que se calculará atendiendo a criterios económicos insuficientes para valorar

⁸³ “*El cambio de uso de suelo y sus repercusiones en la atmósfera*”. **ELVIRA QUESADA**, Juan. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del Gobierno Federal. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/508/cambiouso.pdf>. Consultado el 30 de marzo de 2021.

⁸⁴ Sitio Oficial del Centro Nacional de Prevención de Desastres del Gobierno Federal. Disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/es/articulos/la-relacion-entre-el-cambio-de-uso-del-suelo-y-las-inundaciones?idiom=es>. Consultado el 30 de marzo de 2021.

adecuadamente la importancia de bienes y servicios ambientales perjudicados con la pérdida de bosques y selvas mexicanas.

Por último, los artículos 93, de la LGDFS y 144, del RLGDFS, disponen el plazo de 10 días para el dictado de la resolución definitiva, contados a partir de la realización del depósito por concepto de compensación ambiental y, una vez fenecido éste sin que medie autorización, se entenderá concedida la solicitud.

Naturalmente, el término resulta extremadamente corto, máxime si se toma en consideración la configuración de la positiva ficta en asuntos ambientales, que, dada su importancia y jerarquía, son considerados de orden público e interés social.

Finalmente, el cambio de uso de suelo requiere reformas urgentes para subsanar deficiencias y vacíos que, lejos de contribuir al desarrollo sustentable, coadyuvan a la contaminación, devastación y degradación ambiental.

CAPÍTULO III: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

1.- Introducción.

La evaluación de impacto ambiental (EIA) es un mecanismo preventivo de desequilibrios ecológicos que la LEGEEPA y su Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (RMEIA), ponen a disposición del Estado Mexicano y la población para coadyuvar a la aplicación de la política ambiental, o sea, cómo hacer para lograr la apropiada ordenación del medio ambiente.

En ese sentido, la EIA fue concebida como parte de un sistema de acciones, planes y programas de protección ambiental y desarrollo sustentable, con el objeto de evitar, determinar y calificar los efectos de las actividades económicas sobre el medio ambiente, principalmente cuando éstas puedan dañarlo de forma considerable.⁸⁵

Así pues, nuestro propósito consiste en analizar críticamente la EIA, identificando posibles fallas e insuficiencias del sistema jurídico que disminuyen su capacidad y efectividad para cumplir con objetivos de política ambiental mexicana.

El presente capítulo se encuentra integrado por 3 apartados principales: en el primero, se expone el concepto y procedimiento administrativo de EIA; en el segundo, se analiza la evaluación y autorización de manifestaciones de impacto ambiental formuladas bajo un criterio meramente económico, que brindan un tratamiento secundario al análisis ambiental; y, finalmente, en el tercero, se estudian los problemas que hacen de la consulta pública una mera formalidad y simulación de inclusión social dentro de la EIA.

⁸⁵ **DECISIÓN 14/25 DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE.** Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/42/25>. Consultado el 27 de marzo de 2021.

2.- Concepto y procedimiento.

José Juan González Márquez concibe a la EIA, como un procedimiento administrativo de carácter *sui generis*, por cuanto comprende una serie de exámenes técnicos, consultas públicas y dictámenes, que brindan a la autoridad ambiental, la información esencial para aprobar o rechazar determinados proyectos, que, dada su naturaleza, pueden originar desequilibrios ecológicos.⁸⁶

Por su parte, el párrafo primero, del artículo 28, de la LEGEEPA, define a la EIA como el procedimiento mediante el cual, la SEMARNAT, podrá imponer un conjunto de condiciones a obras, instalaciones, industrias y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos o superen los límites máximos permitidos de contaminación, con el objeto de evitar o reducir los efectos negativos sobre el ambiente.⁸⁷

Ahora bien, de una interpretación conjunta de los artículos 28, de la LEGEEPA,⁸⁸ y 5º, del RMEIA,⁸⁹ requerirán autorización de impacto ambiental las obras, instalaciones, industrias y actividades en materia:

- a) Hidráulica y eléctrica;
- b) Minera y forestal;
- c) Vías generales de comunicación;
- d) Oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
- e) Hidrocarburos, petroquímica y química;
- f) Siderúrgica, papelera, azucarera y cementera;
- g) Residuos peligrosos o radiactivos;
- h) Actividades altamente riesgosas; y

⁸⁶ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Págs. 363 a 365.

⁸⁷ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultado el 6º de noviembre de 2020.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf. Consultado el 6º de noviembre de 2020.

i) Pesquera, acuícola y agropecuaria.

Bajo ese marco, la EIA se llevará a cabo de conformidad con el siguiente procedimiento administrativo:⁹⁰

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.		
<i>ETAPA.</i>	<i>DESCRIPCIÓN.</i>	<i>FUNDAMENTOS JURÍDICOS.</i>
Solicitud.	<p>El interesado deberá presentar ante la SEMARNAT una solicitud de impacto ambiental, anexando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) una manifestación de impacto ambiental (MIA) en modalidad regional o particular, según el caso; b) un resumen de la MIA contenida en medios digitales; c) una copia de la constancia de pago de derechos; d) un estudio de riesgo, sólo si se trata de actividades altamente peligrosas; y e) un informe preventivo para los casos del artículo 29 del RMEIA. 	Artículo 17, 18, 29 del RMEIA.
Recepción.	Recepción de la solicitud de impacto ambiental por parte de la SEMARNAT.	Artículo 20, del RMEIA.
Prevención.		

⁹⁰ *Idem.*

	<p>Cuando la solicitud de impacto ambiental tenga deficiencias, la SEMARNAT podrá prevenir por una sola vez al interesado, dentro de los 40 días posteriores a la integración del expediente, para que subsane las irregularidades.</p>	<p>Artículo 22, del RMEIA.</p>
<p>Suspensión del procedimiento administrativo.</p>	<p>Para aquellos casos en que exista requerimiento al interesado, el procedimiento se suspenderá por un máximo de 60 días.</p>	<p>Artículo 22, del RMEIA.</p>
<p>Caducidad de la instancia.</p>	<p>Transcurridos los 60 días sin que se hayan subsanado las irregularidades, la SEMARNAT declarará la caducidad de la instancia.</p>	<p>Artículo 22, del RMEIA.</p>
<p>Integración del expediente.</p>	<p>Desahogado el requerimiento, la SEMARNAT deberá integrar el expediente, dentro de un máximo de 10 días.</p>	<p>Artículo 21 y 26, del RMEIA.</p>
<p>Vista a los Gobiernos Estatales y Municipales.</p>	<p>Integrado el expediente, la SEMARNAT dará vista a los Gobiernos Estatales y Municipales correspondientes, para que, en un plazo de 10 días, manifiesten los que a su derecho convenga.</p>	<p>Artículo 25, del RMEIAM.</p>
<p>Opinión técnica.</p>	<p>La SEMARNAT podrá apoyarse de la opinión especializada de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, así como de grupos expertos.</p>	<p>Artículo 24, del RMEIA.</p>
<p>Transparencia.</p>	<p>La SEMARNAT deberá publicar en la Gaceta Ecológica y en medios electrónicos, los listados</p>	<p>Artículo 30, del RMEIA.</p>

	semanales que contengan las solicitudes de impacto ambiental que hayan sido presentadas.	
Participación ciudadana.	El expediente estará a disposición de cualquier persona interesada, quien podrán presentar dentro del plazo de 10 días, contados a partir de la publicación del listado, una solicitud de consulta pública.	Artículo 38 y 40, del RMEIA.
Inicio de la consulta pública.	Dentro de los 5 días posteriores a la presentación de la solicitud del interesado, se dará inicio a la consulta ciudadana.	Artículo 41, párrafo primero del RMEIA.
Publicación de la convocatoria de consulta pública	Se deberá publicar en un plazo que no exceda 5 días, la convocatoria a consulta pública dentro de un periódico de amplia circulación del lugar correspondiente.	Artículo 41, fracción I y 42, del RMEIA.
Medidas y observaciones de los ciudadanos.	Dentro de los 20 días posteriores a la publicación, cualquier interesado podrá formular propuestas relacionadas a medidas de prevención y mitigación, así como observaciones u opiniones.	Artículo 41, fracción III, del RMEIA.
Emisión de la convocatoria.	Dentro del plazo de 20 días la SEMARNAT dará a conocer la fecha, hora y lugar para la celebración de la consulta pública.	Artículo 43, fracciones I, II y III, del RMEIA.
Celebración de la consulta.	Los participantes podrán formular observaciones y propuestas, que se anotarán en el acta circunstanciada de hechos.	Artículo 43, fracción IV, del RMEIA.

Alegatos y cierre de instrucción.	Las partes interesadas podrán formular manifestaciones finales por escrito antes de que se dicte resolución.	Artículo 43, fracción V, del RMEIA.
Determinación de SEMARNAT.	Dentro de los 60 días posteriores al cierre de instrucción, se deberá emitir una resolución administrativa que niegue o autorice, totalmente o parcialmente, el proyecto.	Artículos 44, 45 y 46, del RMEIA.

A pesar de lo anterior, un análisis crítico advierte la existencia de fallas que disminuyen la eficacia de la EIA; mismas que se analizan a continuación.

3.- *El predominio de fines económicos.*

El Estado mexicano se desenvuelve dentro de una economía mundo, o sea, un modelo capitalista en estado avanzado y globalizado, mejor conocido como neoliberalismo, que se distingue por perseguir tres objetivos esenciales, a saber: a) la generación de plusvalía; b) la acumulación incesante de capital; y c) la erradicación de barreras comerciales.⁹¹

Actualmente, México favorece un desarrollo capitalista que opera mediante el principio de racionalidad económica, esto es, la obtención de ganancias en el menor tiempo posible, a expensas de una marcada desigualdad social y un profundo deterioro ambiental.⁹²

⁹¹ *El capitalismo: ¿qué es? Un problema de conceptualización*". WALLERSTEIN, Immanuel. Acervo de la biblioteca virtual del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/El_Capitalismo,_que_es.pdf. Consultado el 7° de noviembre de 2021.

⁹² BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Págs. 34 y 35.

Evidentemente, para la lógica neoliberal, el enfoque económico es el centro y la dimensión ambiental es la periferia, tanto así que, la EIA fue concebida como un mecanismo preventivo de protección ambiental; empero, por su uso inadecuado, normalmente se autorizan proyectos atendiendo a las ventajas económicas y tecnológicas, mas no así por su viabilidad ambiental.

En el presente apartado se analizan críticamente algunos ejemplos para acreditar cómo, en la praxis, se privilegia el crecimiento económico a ultranza del medio ambiente, en vez de limitar actividades potencialmente destructivas para garantizar el desarrollo sustentable.

Un primer ejemplo, lo constituye la MIA del Proyecto Minero Dolores, aprobada en febrero de 2009, por la SEMARNAT:⁹³

MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO MINERO DOLORES.

a) Justificación.

“...El lograr el desarrollo de este proyecto minero es de gran interés para las autoridades del municipio de Madera y las autoridades estatales de Chihuahua, dado las condiciones tan precarias en la región del proyecto y la importancia que tendrá como *fente de empleos, detonador de actividades productivas y la creación de bienes y servicios para todo el municipio y la región.*

Aunado a lo anterior, **se introducirá infraestructura de gran significado para el equipamiento y desarrollo rural**, actividad que difícilmente se cubre con los **programas oficiales por los altos costos de las obras...**”

(Énfasis añadido).

Claramente, la justificación de la MIA:

a) Tiene un enfoque preponderantemente económico;

⁹³ Sistema Nacional de Trámites de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: Disponible en: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/chi/estudios/2005/08CI2005MD018.pdf>. Consultado el 8 de noviembre de 2020.

- b) Deja al descubierto el interés de autoridades mexicanas para impulsar el crecimiento económico insustentable;
- c) Privilegia la generación de empleos, el fomento de actividades productivas y el intercambio de bienes o servicios en la región; y
- d) Promete la introducción de infraestructura incosteable para programas gubernamentales estatales y municipales.

Asimismo, la documental en análisis señala lo siguiente:⁹⁴

“...Chihuahua es un estado con amplia tradición en minería siendo el oro y la plata factores importantes de dicha industria. Con la unidad minera planeada se extraerán y beneficiarán ambos metales preciosos en cantidades importantes, pero el valor de la producción de oro será mucho mayor y le brinda una solidez y viabilidad económica al proyecto.

(...)

La demanda mundial anual de oro, es aproximadamente de 3,800 toneladas por año mientras que su producción solamente llega a las 2,600 toneladas. La mayor demanda proviene de la elaboración de joyería con 2,727 ton, mientras que su utilización como inversión requiere 340 ton y sus usos industriales otras 340 ton.

(...)

Sin embargo, ese no es el caso del valor de la producción la cual se ha incrementado dramáticamente en los últimos tres años en virtud de la mejora del precio de este valioso metal el cual se cotiza actualmente en \$437.22 dólares la onza Troy, un nivel que no se alcanzaba desde 1988 en que anduvo cercano a los \$500 dólares (figura I1.2). Desde el 2001 el valor del oro ha seguido una tendencia positiva y se espera que esto continúe.

(...)

De acuerdo al INEGI (2005b), Chihuahua es el tercer productor de oro a nivel nacional, con una participación del 19.5%, después de los estados de Durango y Sonora. Su producción anual de este metal precioso cayó de un máximo de 1,235.7 kg en 1998 a 256.9 kg en el 2003 (figura II.1). En el 2004, se eleva a 908 kg debido a que entró en operación la unidad minera El Sauzal en el SE de la entidad.

(...)

En lo que a plata se refiere, Chihuahua produce el 11.6% de la producción nacional, ocupando el tercer lugar después de Zacatecas (52.8%) y Durango

⁹⁴ Idem.

(15.3%) (INEGI, 2005b). *En el 2004, se extrajeron y beneficiaron en la entidad 264,440 kg tras una tendencia negativa de los 391,488 kg que se produjeron en el año 2000. El precio de este metal precioso se ubica actualmente en los \$6.98 US dólares la onza...*

(Énfasis añadido).

Claramente, se justifica el proyecto porque:

- a) Chihuahua es la tercer Entidad Federativa con mayor producción de oro y plata a nivel nacional;
- b) La extracción de oro y plata a cielo abierto constituye un negocio altamente rentable;
- c) La creciente demanda internacional de metales preciosos; y
- d) El aumento exponencial del valor de oro y plata en el mercado internacional.

Se puede inferir que, gran parte del contenido de la MIA, alude a datos económicos y técnicos que resaltan su importancia a nivel regional y local, tales como: los niveles de producción; la demanda internacional y su proyección a futuro; la atracción de inversión extranjera; la construcción de obras públicas; la adquisición de infraestructura y tecnología; la generación de empleos; y el incremento del Producto Interno Bruto (PIB).⁹⁵

No es óbice que, de 741 páginas que integran la MIA, tan sólo 12 fueron destinadas a identificar, describir y evaluar los posibles impactos ambientales por la extracción minera a cielo abierto, mientras que solamente 18 abordan precariamente las medidas preventivas o de mitigación; situación que deja al descubierto cómo la protección ambiental recibe un tratamiento secundario o complementario de la actividad económica.

⁹⁵ *Idem.*

Bajo ese marco, es un error que la MIA priorice el análisis económico por encima del ambiental; máxime que, el objetivo de la EIA, no consiste en calificar y autorizar la viabilidad económica del proyecto, sino en exponer los riesgos asociados al mismo y cómo al adoptar ciertas medidas se evitarán o disminuirán los impactos sobre el medio ambiente.

Un segundo ejemplo, lo constituye la MIA del Proyecto “La Noria”, aprobada en noviembre de 2016, por la SEMARNAT, que advierte la construcción y operación de una estación de servicio para el almacenamiento y venta de gasolina o diésel en el siguiente sitio:⁹⁶

Las colindancias del polígono del proyecto son las siguientes:

Punto Cardinal	Colindancia
Norte	Viviendas (Parque Mónaco).
Sur	Vialidad principal (Boulevard Timoteo Lozano), posteriormente vías ferroviarias.
Este	Viviendas (Parque Paraguay).
Oeste	Vialidad (Calle de la Morada), posteriormente Viviendas (colonia Villas de León).



⁹⁶ Sistema Nacional de Trámites de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://104.209.210.233/gobmx/2018/2do_T/A73/FI_201806/d/E-09-MPA0036-06-16-DGGC.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

Evidentemente, la ubicación de la estación de servicio destaca por su cercanía con múltiples conjuntos habitacionales, implicando no sólo riesgos potenciales para el medio ambiente sino también para la población que reside en áreas colindantes.

No obstante, la MIA señala que, los criterios para la selección del sitio son:⁹⁷

- a) Mercado: radica en la elevada demanda de combustibles, por tratarse de un área metropolitana altamente transitada y de fácil acceso; y
- b) Económico: estriba en la atracción de inversión, la generación de empleos, la adquisición de tecnología y el fortalecimiento de la economía local.

Pero, ¿qué hay del criterio ambiental? Resulta inconcebible que, en México, se evalúe y autorice la viabilidad de un proyecto desde un enfoque mercadotécnico y económico, sin tomar en consideración la seguridad de la población y la protección ambiental frente a un posible hecho fortuito o causa de fuerza mayor.

Insistimos, el propósito de la MIA no consiste en argumentar cómo un negocio va a ser rentable por ubicarse en una zona altamente transitable, sino en identificar y evaluar los posibles riesgos socioambientales y cuáles serán las medidas para prevenir y mitigar los mismos.

En todo caso, ¿Qué relación tiene la justificación económica con la protección al medio ambiente y el aprovechamiento racional de recursos naturales? ¿Acaso la MIA representa un documento orientado a acreditar las contribuciones a la economía nacional? ¿Es competencia de la SEMARNAT evaluar la viabilidad económica de los proyectos sometidos a EIA?

⁹⁷ *Idem.*

Naturalmente, las MIA en estudio cumplen con requisitos de forma, pero no de fondo, pues se sujetan a la estructura prevista en el artículo 12, del RMEIA, sin efectuar un análisis ambiental apropiado de la problemática, el cual constituye la materia del procedimiento administrativo.

Para efectos prácticos, se transcribe el artículo 49, del RMEIA:⁹⁸

REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

Artículo 49.- Las autorizaciones que expida la Secretaría sólo podrán referirse a los aspectos ambientales de las obras o actividades de que se trate y su vigencia no podrá exceder del tiempo propuesto para la ejecución de éstas.

Asimismo, los promoventes deberán dar aviso a la Secretaría del inicio y la conclusión de los proyectos, así como del cambio en su titularidad.

(Énfasis añadido).

Resulta interesante cómo el numeral en comento, delimita el contenido del procedimiento administrativo y de las resoluciones definitivas emitidas por la SEMARNAT, al señalar que éstas sólo podrán versar sobre aspectos ambientales asociados a los proyectos sometidos a EIA.

En efecto, las autorizaciones de impacto ambiental deberán estar fundadas y motivadas, tomando en consideración la justificación del proyecto por:⁹⁹

- a) La magnitud de los posibles efectos que se puedan generar en los recursos naturales aprovechados o en los ecosistemas a los que pertenecen;
- b) Las medidas de prevención y mitigación indispensables para evitar o atenuar los desequilibrios ecológicos; y

⁹⁸ REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

⁹⁹ *Idem.*

- c) Cómo con la adopción de tales medidas, se contribuirá a la viabilidad ambiental del proyecto.

Luego entonces, constituye un error que la SEMARNAT apruebe MIA con enfoques preponderantemente económicos, pues son cuestiones ajenas a la materia del procedimiento administrativo y no deben ser tomadas en consideración a la hora de pronunciar la resolución definitiva.¹⁰⁰

Ciertamente, las resoluciones de la SEMARNAT están sujetas al principio de exhaustividad y congruencia, o sea, sólo pueden resolver tomando en consideración los argumentos esgrimidos en la MIA.

Consecuentemente, si el contenido de la MIA es inoperante, por abordar aspectos ajenos a la materia ambiental, lo correcto hubiera sido:¹⁰¹

- a) Suspender el procedimiento administrativo y prevenir al solicitante para que, en el término máximo de 60 días, subsane las deficiencias que impiden su adecuada evaluación; y
- b) Transcurridos los 60 días, sin que hayan sido subsanadas las irregularidades aludidas, proceder a declarar la caducidad de la instancia, en términos del artículo 22, del RMEIA.

Finalmente, la EIA es un instrumento de política ambiental mexicana que, por su indebido uso, resulta incapaz de regular apropiadamente las situaciones jurídicas que pretende resolver, siendo necesario efectuar análisis ambiental, crítico y racional de los proyectos

¹⁰⁰ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Pág. 235 y 236.

¹⁰¹ **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.

sujetos a revisión, para brindar una protección efectiva al ambiente y recursos naturales.¹⁰²

Asimismo, es indispensable la transición a un modelo de desarrollo sustentable que opere mediante el principio de racionalidad ambiental, o sea, utilizar el mínimo de recursos naturales maximizando los resultados económicos, en beneficio de la equidad social y protección ambiental.¹⁰³

4.- *La ineficacia de consultas públicas.*

La LEGEEPA prevé un sistema de acceso a la información pública mediante la celebración de consultas ciudadanas, que permite la reunión de interesados para obtener mayores datos de proyectos que puedan causar desequilibrios ecológicos, así como la capacidad de formular opiniones, observaciones o propuestas orientadas a disminuir los efectos negativos de la actividad económica sobre el medio ambiente.¹⁰⁴

Por supuesto, el acceso a la información pública es importante porque la condición ambiental está estrechamente vinculada con la calidad de vida, siendo indispensable la colaboración ciudadana en la toma de decisiones para alcanzar una justicia que distribuya correctamente las cargas ambientales.¹⁰⁵

Pese a todo, por deficiencias de la LEGEEPA y RMIA consideramos que, las consultas ciudadanas, constituyen una mera formalidad de la EIA y dejan la última decisión al arbitrio de la SEMARNAT, quien podrá responder a fines económicos por encima del interés general.¹⁰⁶

¹⁰² **BRAÑES**, Raúl. *Op. Cit.* Pág. 237.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ **GONZÁLEZ MÁRQUEZ**, José Juan. *Op. Cit.* Págs. 407 y 408.

¹⁰⁵ **MIROSEVIC VERGUGO**, Camilo. “*La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417*”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, Vol. XXXVI, 2011. Págs. 309 a 321.

¹⁰⁶ *Idem.*

En primer lugar, existe una marcada desigualdad entre el sector social y privado, dado que la población carece de conocimientos técnicos y científicos, además de recursos económicos y asistencia especializada indispensables para argumentar sólidamente las observaciones, comentarios o propuestas destinadas a mitigar los efectos negativos sobre el medio ambiente.

Por el contrario, los agentes económicos tienen a su disposición una amplia gama de recursos tecnológicos, científicos, humanos y financieros, que contribuyen a la elaboración de documentos y estudios necesarios para justificar la presunta viabilidad de un determinado proyecto.

Por si fuera poco, el derecho de acceder a información pública es muy restringido, pues no todos los proyectos sometidos a EIA están sujetos a consulta ciudadana, básicamente porque, la SEMARNAT, no tiene la obligación de iniciarla oficiosamente, sino exclusivamente a instancia de parte agraviada, además de poder determinar unilateralmente si da inicio o no a la misma.¹⁰⁷

Tan es así que, José Juan González Márquez señala lo siguiente:¹⁰⁸

“En el procedimiento de EIA mexicano no existe una verdadera participación pública de las comunidades afectadas por un proyecto sometido a dicho procedimiento a diferencia de lo que ocurre en países tales como Alemania, Canadá, Estados Unidos o Francia, o como ocurre con el nuevo procedimiento de Evaluación de impacto social en materia energética”.

En efecto, de conformidad con los artículos 34, de la LEGEEPA,¹⁰⁹ 40 y 41, del RMIA,¹¹⁰ para realizar las consultas públicas, se deberá presentar una solicitud por escrito ante la

¹⁰⁷ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Pág. 233 a 235

¹⁰⁸ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Pág. 408.

¹⁰⁹ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 24 de marzo de 2021.

¹¹⁰ REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. Disponible en:

SEMARNAT, formulada por cualquier persona que pertenezca a la comunidad posiblemente afectada y dentro del plazo de 10 días, contados a partir de la publicación de los listados semanales en la Gaceta Ecológica y medios oficiales electrónicos.

A mayor abundamiento, la SEMARNAT solamente tendrá la obligación de anexar al expediente administrativo las constancias relativas a la celebración de la consulta ciudadana, haciendo su referencia expresa en los resultados de la resolución definitiva, o sea, como un simple antecedente, sin tener que tomarlas en cuenta dentro de los considerandos de la misma.

En efecto, de los artículos 35 y 35 BIS, de la LEGEEPA, 43, fracción V y 44, del RMIA, se advierte que, para evaluar las manifestaciones de impacto ambiental, la SEMARNAT deberá tomar en cuenta:¹¹¹

1. Los efectos negativos que las obras, actividades, instalaciones o industrias puedan causar sobre los ecosistemas sujetos al aprovechamiento;
2. La explotación racional de recursos naturales y el respeto a las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos; y
3. Las medidas preventivas o mitigación formuladas voluntariamente por el solicitante.

Consiguientemente, la opinión pública no es vinculante, pues el RMEIA, prevé una facultad discrecional, por medio de la cual, la SEMARNAT, tendrá la libertad para tomar en consideración o no las observaciones, comentarios o propuestas de la población, sin la necesidad de fundar y motivar el porqué de su actuación.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131765/30_REGLAMENTO_DE_LA_LGEEPA_EN_MATERIA_DE_EVALUACION_DEL_IMPACTO_AMBIENTAL.pdf. Consultado el 24 de marzo de 2021.

¹¹¹ *Idem.*

En resumidas cuentas, el acceso a la información y la opinión pública son una simulación para disfrazar la decisión unilateral de la autoridad ambiental, razón por la que se propone adoptar las siguientes medidas:

a) Reformar los artículos 34, de la LEGEEPA, 40 y 41, del RMIA, para:

- Establecer la obligación de la SEMARNAT para iniciar de oficio la etapa de consulta ciudadana y garantizar efectivamente el acceso a la información pública y colaboración ciudadana en la correcta aplicación de la EIA como instrumento de política ambiental mexicana;
- Eliminar la hipótesis que faculta a la SEMARNAT para determinar si efectúa o no la consulta pública, a pesar de mediar solicitud por parte de los individuos afectados; y
- Brindar oficiosamente asistencia técnica y científica a la población dentro de la etapa de consulta pública y en las materias asociadas a los proyectos sujetos a EIA.

b) Reformar los artículos 35 y 35 BIS, de la LEGEEPA, 43 y 44, del RMIA para:

- Proveer de fuerza vinculante las observaciones, comentarios o propuestas obtenidas por la consulta ciudadana;
- Imponer la obligación a la SEMARNAT para abordar la opinión pública expresamente en los considerandos de la resolución definitiva, además de fundar y motivar el por qué no es factible aplicarlas como condicionantes del proyecto sujeto a EIA.

6.- Conclusiones.

La evaluación de impacto ambiental podría ser un instrumento que contribuya a la aplicación de política ambiental mexicana, priorizando la protección ambiental y el desarrollo sustentable por encima del crecimiento económico, amén de garantizar el acceso a la información pública y la inclusión social al momento de examinar proyectos que pueden ocasionar desequilibrios ecológicos significativos y progresivos.

La intención no es evaluar los beneficios que un determinado proyecto traerá a la economía nacional, sino identificar y calificar los efectos provocados en el medio ambiente; consecuentemente, los solicitantes no deben abordar un análisis económico de la problemática y brindar un tratamiento secundario o complementario a los aspectos medioambientales.

Asimismo, la SEMARNAT debe limitarse a estudiar los argumentos contenidos en la MIA y en caso de que éstos sean inoperantes y ajenos a la materia del procedimiento administrativo, se deberá prevenir al promovente para que subsane tales irregularidades, so pena de declarar la caducidad de la instancia.

Resulta ilegal aprobar MIA que cumplan con requisitos de forma, pero incumplan con cuestiones de fondo, pues se permite el crecimiento económico a ultranza de la devastación ambiental y la desigualdad social.

Por su parte, la consulta ciudadana no ocurre en todos los proyectos sometidos a EIA, ya que se requiere solicitud de la instancia agraviada para iniciar y respetar el derecho de acceso a la información pública.

Aunado a lo anterior, las propuestas y opiniones formuladas por la sociedad muchas veces carecen de sustento técnico o científico, básicamente por la falta de asistencia pública y la carencia de recursos económicos; máxime que, éstas, carecen de fuerza

vinculante y no existe obligación para fundar y motivar por qué no son tomadas en consideración al momento de pronunciar la resolución definitiva.

Por último, consideramos que la inclusión social y la limitación de actividades económicas en aras de alcanzar la justicia social y protección ambiental, representan meras formalidades y, en el peor de los casos, simulaciones orientadas a encubrir un desarrollo capitalista y deformante que fomenta el crecimiento económico a expensas de la devastación ambiental y el detrimento de calidad de vida.

DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS PARA CONTROLAR LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.

Un segundo objetivo de la gestión ambiental mexicana, consiste en la correcta observancia de la política ambiental, razón por la que, los instrumentos preventivos analizados en los capítulos I, II y III de la presente investigación, se deberán articular con los denominados “mecanismos de control de la política ambiental”.¹¹²

Efectivamente, en México existe un sistema regulatorio integrado por una serie de mecanismos de control, que ocupan un lugar de excepción en la legislación ambiental y desempeñan un rol complementario en la tutela del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.

Lo anterior, porque los mecanismos de control buscan la oportuna aplicación de la política ambiental y sus instrumentos, motivo por el cual, sólo serán utilizados cuando éstos resulten ineficaces e insuficientes para combatir la devastación ambiental.

De manera análoga, los mecanismos de control pretenden regular las conductas o actividades de humanas que, por su naturaleza, puedan originar desequilibrios ecológicos y daños al medio ambiente.¹¹³

Por ende, los particulares son los destinatarios finales de los mandatos previstos en la política ambiental mexicana, debiendo ajustar su comportamiento a los objetivos de la misma.

Finalmente, entre los principales mecanismos para controlar la aplicación de política ambiental, se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas, las visitas de inspección y vigilancia y las sanciones administrativas, que cumplen con funciones regulatorias,

¹¹² **BRÑES**, Raúl. *Op. Cit.* Págs. 251 a 253.

¹¹³ *Ídem.*

correctivas y sancionatorias, respectivamente, y que constituyen el objeto de estudio de la presente sección.

CAPÍTULO IV: LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS.

1.- Introducción.

Las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) son instrumentos de regulación caracterizados por utilizar la técnica de comando y control para coadyuvar a la debida aplicación de política ambiental mexicana.

Dicho de otra manera, en México fue necesaria la aplicación de estándares ambientales jurídicamente vinculantes, con el afán de desarrollar el contenido de la legislación y cumplir con los objetivos de desarrollo nacional, democrático y sustentable.

A pesar de lo anterior, al efectuar un análisis crítico las NOM en materia ambiental, encontramos ciertas deficiencias que ponen en tela de juicio su vigencia y validez, medularmente por su falta de revisión sistémica y contenido innovador.

Lo anterior, nos conduce a cuestionar si verdaderamente las NOM son instrumentos orientados a proveer una mejor protección ambiental, o bien, operan como mecanismos para promover el crecimiento económico a expensas de la devastación ambiental y agotamiento de recursos naturales.

El presente capítulo se integra de 3 apartados principales: en el primero, se expone el concepto de NOM y el procedimiento para su creación y adopción; en el segundo, se cuestiona la validez de NOM, por su falta de revisión quinquenal en términos de la legislación vigente; y, finalmente, en el tercero, se examina la inconstitucionalidad de NOM de naturaleza innovadora, al exceder el contenido de las leyes que supuestamente reglamentan.

2.- Concepto y procedimiento.

Las NOM son instrumentos jurídicos previstos en la Ley de Infraestructura de Calidad (LIC), publicada en el DOF, el 1º de julio de 2020, con el objeto de sentar las bases de política industrial en el ámbito del Sistema Nacional de Infraestructura de Calidad, mediante el fomento y difusión de actividades de normalización, estandarización, acreditación, evaluación de conformidad y metrología.¹¹⁴

El artículo 4º, fracción XVI, de la Ley en comento, concibe a las NOM como herramientas de regulación técnica de carácter obligatorio y con validez en todo el territorio nacional, debidamente expedidas por autoridades normalizadoras para establecer requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites máximos permisibles a bienes, productos, procesos, servicios, actividades e instalaciones que ponen en riesgo el cumplimiento de objetivos legítimos de orden público e interés social.¹¹⁵

Dentro de los objetivos legítimos previstos en el numeral 10, de la LIC, destacan las fracciones VIII y IX, pues reconocen la necesidad de proteger al entorno, así como al uso y aprovechamiento racional de recursos naturales, a través de la expedición de NOM en materia ambiental.¹¹⁶

De conformidad con el artículo 35, de la LIC, el procedimiento de elaboración y expedición de NOM, se compone por las siguientes etapas:¹¹⁷

PROCEDIMIENTO DE NORMALIZACIÓN.

¹¹⁴ QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Op. Cit.* Págs. 121 y 122.

¹¹⁵ LEY DE INFRAESTRUCTURA DE CALIDAD. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LICal_010720.pdf. Consultado el 17 de marzo de 2021.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ *Idem.*

<i>ETAPA.</i>	<i>DESCRIPCIÓN.</i>
Formulación y admisión.	La dependencia o entidad de la Administración Pública Federal competente deberá elaborar y aceptar el anteproyecto de NOM.
Presentación.	La autoridad normalizadora deberá exponer el anteproyecto al Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCNN) para su estudio.
Evaluación.	Se constituirán grupos de trabajo para discutir y analizar los proyectos presentados por las autoridades normalizadoras.
Resolución.	El CCNN emitirá una resolución mediante la cual apruebe, niegue o modifique los anteproyectos de NOM.
Modificaciones.	Para el supuesto que, el CCNN, modifique los anteproyectos, se señalará el plazo de 30 días naturales, para que la autoridad normalizadora efectúe los cambios necesarios, debiendo someter nuevamente el anteproyecto al análisis, discusión y resolución del CCNN.
Primera publicación.	Si el proyecto fue aprobado, se ordenará publicar en el DOF, un aviso de proyecto de NOM para su consulta pública.
Consulta pública.	La población podrá efectuar comentarios y propuestas, por medio de los formatos disponibles en la Plataforma Tecnológica Integral de Infraestructura de Calidad (PTIIC).

Incorporación de propuestas públicas.	Se constituirán grupos de trabajos para examinar y debatir los comentarios o propuestas obtenidas en la consulta pública.
Resolución definitiva.	Los grupos de trabajo presentará una nueva propuesta que incorpore los datos brindados por la población, a efecto que el CCNN emita una resolución definitiva que apruebe, niegue o modifique el anteproyecto.
Segunda publicación	Si el anteproyecto fue aprobado, se notificará a la autoridad normalizadora y se ordenará su publicación en el DOF y PTIIC.

Cabe señalar que, los artículos 32 BIS, fracción IV, de la LOAPF¹¹⁸ y 36, de la LEGEEPA, confieren atribuciones expresas a la SEMARNAT para efectuar actividades de normalización y estandarización en materia ambiental, con la finalidad de emitir instrumentos técnicos orientadas a preservar y restaurar la calidad ambiental, garantizar la sustentabilidad de actividades económicas y promover el aprovechamiento racional de recursos naturales.¹¹⁹

La doctrina jurídica, ha establecido la siguiente clasificación de NOM en materia ambiental:¹²⁰

- a) Emisión: Imponen límites máximos permisibles para la emisión de agentes contaminantes en el entorno natural;
- b) Calidad ambiental: Regulan el nivel de salubridad indispensable para conservar las condiciones ambientales que hacen posible la vida en el Planeta Tierra; y

¹¹⁸ **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf. Consultado el 17 de marzo de 2021.

¹¹⁹ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 17 de marzo de 2021.

¹²⁰ **GONZÁLEZ MÁRQUEZ,** José Juan. *Op. Cit.* Pág. 439.

- c) Productos: Establece restricciones a sustancias contenidas en mercancías, porque pueden ser nocivas para la salud o medio ambiente.

A continuación, se efectúa un análisis crítico para identificar algunos de los principales problemas asociados con el uso indiscriminado de NOM en materia ambiental.

3.- La ausencia de revisión sistemática.

Las autoridades normalizadoras tendrán la obligación de revisar las NOM que hayan expedido, dentro del término de 5 años, contados a partir de la fecha de su publicación en la PTIIC, mediante el proceso de revisión sistemática previsto en los artículos 32 y 88, de la LIC, con la finalidad de mejorar sus alcances e implementación en beneficio de intereses legítimos.¹²¹

Para lograr lo anterior, las autoridades normalizadoras deberán elaborar un informe de revisión sistemática, que contenga:

- a) Un análisis y valoración de medidas novedosas o alternativas para cumplir con los objetivos de la NOM;
- b) Identificar las ventajas y desventajas asociadas con la adopción de la NOM;
- c) Brindar datos cualitativos y cuantitativos necesarios para acreditar la información referida en los incisos anteriores;
- d) Determinar su modificación, cancelación o confirmación.

¹²¹ **LEY DE INFRAESTRUCTURA DE CALIDAD.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LICal_010720.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2021.

Adicionalmente, las autoridades normalizadoras deberán presentar ante el CCNN el informe de revisión sistemática dentro del período quinquenal, solicitando su publicación en la PTIIC para iniciar la etapa de consulta ciudadana y, una vez que ésta concluya, emitir la resolución definitiva que modifique, cancele o confirme la NOM.

Ante la omisión de las autoridades normalizadoras para elaborar y presentar el informe de revisión sistémica, dentro de los plazos y atendiendo a los requisitos aludidos; el CCNN podrá ordenar la cancelación de la NOM correspondiente, por considerar que:¹²²

- a) Su contenido es obsoleto y no se alinea con los objetivos legítimos en beneficio del orden público e interés social;
- b) Las tecnologías o procedimientos a los que se hace referencia han sido superados; y
- c) Las circunstancias que motivaron su expedición y aplicación no subsisten o se han modificado;

Ahora bien, la Dirección General de Normas de la SE, cuenta con un Catálogo Actualizado de Normas Oficiales Mexicanas, disponible en su Portal Oficial de internet, que advierte la vigencia de un total de 1,086 NOM en el año 2021, de las cuales 154 se encargan de proteger y mejorar la calidad ambiental, así como fomentar la utilización sostenible de recursos naturales.¹²³

El problema radica en que, 110 NOM vigentes en materia ambiental, fueron expedidas entre los años 1993 y 2016, sin haber sido sometidas durante los últimos 5 años al

¹²² *Idem.*

¹²³ **CATÁLOGO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105610/2.2.2_NOM_NMX.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2021.

proceso de revisión sistemática establecido en los artículos 32 y 88, de la LIC, tal y como se desprende de los siguientes cuadros:¹²⁴

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE FUENTES FIJAS.		
<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-010-CONAGUA-2000.	2003-09-02.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-009-CONAGUA-2001.	2001-08-02.	2009-07-03.
NOM-148-SEMARNAT-2006.	2007-11-28.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-043-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-157-SEMARNAT-2009.	2011-08-30.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-081-SEMARNAT-1994.	1995-01-13.	2013-12-03.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE FUENTES MÓVILES.		

¹²⁴ SISTEMA ELECTRÓNICO PARA CONSULTA EL CATÁLOGO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Disponible en: <http://www.economia-noms.gob.mx/noms/inicio.do>. Consultado el 18 de marzo de 2021.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-076-SEMARNAT-2012.	2012-11-27.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-042-SEMARNAT-2003.	2005-09-07.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-048-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-049-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-041-SEMARNAT-2015.	2015-06-10.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-077-SEMARNAT-1995.	1995-11-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-080-SEMARNAT-1994.	1995-01-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-082-SEMARNAT-1994.	1995-01-16.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-047-SEMARNAT-2014.	2014-11-26.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-005-ASEA-2016.	2016-11-07.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

NOM-052-SEMARNAT-2005.	2006-06-23.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-053-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-054-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-055-SEMARNAT-2003.	2004-11-03.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-056-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-057-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-058-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-079-SEMARNAT-1994.	1995-01-12.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-087-SEMARNAT-SSA1-2002.	2003-02-17.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y DE MANEJO ESPECIAL.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-161-SEMARNAT-2011.	2013-02-01.	2014-11-05.

NOM-083-SEMARNAT-2003.	2004-10-20.	2015-08-04.
------------------------	-------------	-------------

<u>CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA.</u>		
<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-016-SEMARNAT-2013.	2013-03-04.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-013-SEMARNAT-2010.	2010-11-06.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-022-SEMARNAT-2003.	2003-04-10.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-024-SEMARNAT-1993.	1994-06-29.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-162-SEMARNAT-2012.	2013-02-01.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-029-SEMARNAT-2003.	2003-07-24.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-058-SAG/PESC/SEMAR-2013.	2013-12-23.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-061-SEMARNAT-1994.	1994-05-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-059-SEMARNAT-2010.	2010-12-30.	2015-12-21.
NOM-126-SEMARNAT-2000.	2001-03-20.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

NOM-135-SEMARNAT-2004.	2004-08-27.	2014-12-16.
NOM-131-SEMARNAT-2010.	2011-10-17.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-061-SAG-PESC/SEMARNAT-2016.	2016-12-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE SUELOS.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007.	2009-01-16.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-021-SEMARNAT-2000.	2002-12-31.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-023-SEMARNAT-2001.	2001-12-10.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-060-SEMARNAT-1994.	1994-05-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004.	2007-03-02.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-145-SEMARNAT-2003.	2004-08-27.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

<u>CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA.</u>		
<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-156-SEMARNAT-2012.	2012-07-16.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-034-SEMARNAT-1993.	1993-10-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-166-SEMARNAT-2014.	2015-01-09.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-035-SEMARNAT-1993.	1993-10-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-036-SEMARNAT-1993.	1993-10-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-037-SEMARNAT-1993.	1993-10-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-038-SEMARNAT-1993.	1993-10-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-039-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-040-SEMARNAT-2002.	2002-12-18.	2004-04-20.
NOM-137-SEMARNAT-2013.	2014-02-20.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-085-SEMARNAT-2011.	2012-02-02.	2014-12-15.
NOM-165-SEMARNAT-2013.	2014-01-24.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

NOM-097-SEMARNAT-1995.	1996-02-01.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA
NOM-098-SEMARNAT-2002.	2004-10-01.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-105-SEMARNAT-1996.	1998-04-02.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-121-SEMARNAT-1997.	1998-07-14.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-117-SEMARNAT-2006.	2009-10-29.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-155-SEMARNAT-2007.	2010-01-15.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-014-CONAGUA-2003.	2009-08-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-149-SEMARNAT-2006.	2007-01-31.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-130-SEMARNAT-2000.	2001-03-23.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-159-SEMARNAT-2011.	2012-02-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-129-SEMARNAT-2006.	2007-07-17.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

NOM-133-SEMARNAT-2015.	2016-02-23.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-046-SEMARNAT-1993.	1993-10-22.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE LODOS Y BIOSÓLIDOS.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-004-SEMARNAT-2002.	2003-08-15.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-002-SEMARNAT-1996.	1998-06-03.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-003-SEMARNAT-1997.	1998-09-21.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012.	2013-09-10.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE METODOLOGÍAS.

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
---------------	------------------------------	--

NOM-003-CONAGUA-1996.	1997-02-03.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-004-CONAGUA-1996.	1997-08-08.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-005-SEMARNAT-1997.	1997-05-20.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-006-CONAGUA-1997.	1999-01-29.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-006-SEMARNAT-1997.	1997-05-28.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-007-SEMARNAT-1997.	1997-05-30.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-008-SEMARNAT-1996.	1996-06-24.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-009-SEMARNAT-1996.	1996-06-26.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-010-SEMARNAT-1996.	1996-05-28.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-011-SEMARNAT-1996.	1996-06-26.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-012-SEMARNAT-1996.	1996-06-26.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-018-SEMARNAT-1999.	1999-10-27.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-141-SEMARNAT-2003.	2004-09-13.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA

**CATÁLOGO ACTUALIZADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE
CARACTERÍSTICAS Y ESPECIFICACIONES.**

<i>CLAVE.</i>	<i>FECHA DE PUBLICACIÓN.</i>	<i>FECHA DE ÚLTIMA REVISIÓN SISTÉMICA.</i>
NOM-015-CONAGUA-2007.	2009-08-18.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-115-SEMARNAT-2003.	2004-08-27.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-116-SEMARNAT-2005.	2005-11-07.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-143-SEMARNAT-2003.	2005-03-03.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-152-SEMARNAT-2006.	2008-10-17.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-026-SEMARNAT-2005.	2006-09-28.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-011-CONAGUA-2015.	2015-03-27.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-028-SEMARNAT-1996.	1996-06-24.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-027-SEMARNAT-1996.	1996-06-05.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-008-CONAGUA-1998.	2001-06-25.	2009-07-21.
NOM-005-CONAGUA-1996.	1997-07-25.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.
NOM-001-CONAGUA-2011.	2012-02-17.	NO REVISADA Y/O MODIFICADA.

Consecuentemente, se cuestiona la legalidad de las NOM referidas porque:

- a) Contravienen lo dispuesto por los artículos 32 y 88, de la LIC, por no haber sido sujetas al procedimiento de evaluación sistémica que, la SEMARNAT, debe realizar quinquenalmente;
- b) Existe un desfase entre el momento en que éstas fueron expedidas y el año 2021, atendiendo a que:
- Las circunstancias ambientales, sociales, económicas y jurídicas que motivaron su existencia se han modificado;
 - El grueso de los procedimientos, criterios y tecnologías utilizados han sido superados; y
 - Los objetivos legítimos de orden público e interés social, no se encuentran debidamente salvaguardados.

Para promover la idónea actualización de NOM se propone adoptar las siguientes medidas:

- a) Reformar los artículos 32 y 88, de la LIC, para:
- Atribuir responsabilidad administrativa a los funcionarios competentes para realizar tareas de normalización o estandarización en materia ambiental y que se abstengan de efectuar los procedimientos de evaluación sistemática de NOM, observando los plazos y formalidades previstas por el Legislador; y
 - Establecer la cancelación automática de aquellas NOM que no hayan sido sujetas al procedimiento de evaluación sistemática por un período máximo de 12 meses.

4.- La inconstitucionalidad por innovación.

Raúl Brañes Ballesteros señala que, uno de los principales problemas para garantizar la efectiva protección al medio ambiente, estriba en el insuficiente desarrollo de la legislación ambiental mexicana y la tendencia a utilizar excesivamente NOM para complementar su contenido.¹²⁵

Asimismo, José Juan González Márquez crítica y cuestiona el uso indiscriminado de NOM para subsanar vacíos del derecho ambiental positivo, destacando cómo la naturaleza jurídica difusa y falta de remisión normativa, comprometen su validez y vigencia en nuestro país.¹²⁶

Consideramos acertados los comentarios de los Doctores Brañes Ballesteros y González Márquez en torno a la proliferación de NOM en el ordenamiento jurídico mexicano y los inconvenientes que ésta conlleva, identificando deficiencias asociadas al alcance, contenido y, en el peor de los casos, innovación de NOM, que ponen en duda su constitucionalidad.

Para empezar, las NOM son instrumentos regulatorios de política ambiental, dotados de naturaleza jurídica indeterminada, básicamente porque, en México, existe una división de poderes moderna que opera mediante el esquema de distribución funcional.¹²⁷

Efectivamente, las funciones del Estado Mexicano son ejercidas desde un enfoque formal o material por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Respecto al primero, se deberá atender a cuál de los Poderes de la Unión actúa; mientras que, en el segundo,

¹²⁵ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.* Págs. 237 a 240.

¹²⁶ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.* Págs. 432 a 441.

¹²⁷ “La división de poderes en la Constitución de 1917”. PILAR HERNÁNDEZ, María. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3542/4233>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

se observará a cuál de las funciones del Estado se ejerce, para emitir un determinado acto de autoridad.¹²⁸

Consecuentemente, las NOM son actos formalmente administrativos, pues emanan del Poder Ejecutivo; mientras que, materialmente, son actos legislativos, al ser emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I, del artículo 89, de la CPEUM, que habilita al Ejecutivo Federal para expedir normas jurídicas de carácter general, abstracto y obligatorio, en aras de brindar a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión su exacta observancia.¹²⁹

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio adoptado por Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, dentro de la tesis VI.1o.A.J/29, con número de registro 177569, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, durante la Novena Época, dentro del Tomo XXII, página 1695:¹³⁰

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. CONSTITUYEN UN ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO, PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO CONTRA LEYES.

De conformidad con los lineamientos fijados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XV/2002, **es posible establecer que las normas oficiales mexicanas**, emitidas por el director general de Normas de la Secretaría de Economía, **son reglas generales administrativas sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública federal**, debido a lo cual se explica que en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Congreso de la Unión haya otorgado a la Secretaría de Economía la facultad de expedir las normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio en el ámbito de su competencia (si bien esa atribución fue conferida en concreto al director general de normas de aquella dependencia), **de ahí que sea válido determinar que tales cuerpos normativos constituyen un acto materialmente legislativo, pues de forma general, abstracta e impersonal regulan con detalle y de manera pormenorizada las materias comprendidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como expresión de la facultad reglamentaria** y, en esa medida, para efectos de su impugnación en el juicio de garantías tramitado en la vía indirecta, en términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, en cuanto prevé su procedencia contra "... otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto

¹²⁸ “Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano”. HUERTA OCHOA. Carla. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3543/4235>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

¹²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 19 de marzo de 2021.

¹³⁰ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177569>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

de aplicación causen perjuicios al quejoso ...", se deben aplicar las reglas inherentes al amparo contra leyes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 111/2005. Secretario de Economía y otro. 18 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Amparo en revisión 146/2005. Servicio Isalvi, S.A. de C.V. 25 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: Lorena Ortuño Yáñez.

(Énfasis agregado).

Sin embargo, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal únicamente puede desarrollar y precisar el contenido de la ley, es decir, cumple una tarea complementaria de la actividad legislativa, mas no así, sustituta de la misma.

De allí que, en México, los principios de reserva de ley y jerarquía de normas operen como límites a las NOM, regulando su alcance y contenido.

Robustece lo anterior, el criterio adoptado por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, dentro de la tesis I.4.Ao.448A, con número de registro 179533, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante la Novena Época, dentro del Tomo XXI, página 1807:¹³¹

NORMA OFICIAL MEXICANA DE EMERGENCIA NOM-EM-136-ECOL-2002, NO ES INNOVATIVA YA QUE SÓLO REGULA Y DESARROLLA EL CONTENIDO DE LAS LEYES.

La Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, Protección ambiental-especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, que en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos, como reglamentaria de las leyes que desarrolla (Ley de Pesca, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y Ley General de Vida Silvestre) y éstas, a su vez, del artículo 4o., párrafo cuarto, constitucional, que tutela como bien jurídico el medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, desarrolla un concepto de lo ilícito, esto es, de lo que no conviene ni concierne al interés social en un sector de la temática del medio ambiente. Ahora bien, del análisis objetivo de las disposiciones señaladas se advierte que el Constituyente formula declaraciones generales en las que otorga a las personas el derecho a un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo y bienestar, y protege, preserva y restaura el equilibrio ecológico, a través de su racional uso o explotación; prerrogativas que son correlativas de la obligación que tiene el Estado de procurar los elementos necesarios para salvaguardar ese medio ambiente sano, los recursos naturales y el equilibrio ecológico, que se conoce como desarrollo sustentable, tutelado en el párrafo sexto del artículo 25 constitucional. **Por ello, se concluye que la norma**

¹³¹ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/179533>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

oficial mexicana citada fue dictada en términos de lo que marcan diversas leyes federales y tratados internacionales que regulan su esencia, como es "la preservación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre, así como el trato digno y respetuoso a las especies animales, a efecto de evitar la crueldad en contra de éstas". **Por tanto, la norma mencionada al establecer condiciones concretas, no puede estimarse ilegal, pues establece limitaciones razonables para la libertad de trabajo, que el orden público imperante ha determinado, ya que única y exclusivamente está regulando de manera concreta y pormenorizada la forma de garantizar dicho bienestar. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que las disposiciones antes citadas no definen de manera concreta y específica cómo ha de darse esa protección, también lo es que ésta se complementa, desarrolla y reglamenta en leyes federales** como la Ley de Pesca, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre, así como también en ordenamientos internacionales de aplicación obligatoria conforme al artículo 133 constitucional, entre los que se encuentran la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines. **Así, existe un marco relevante dentro del que se emitió la norma oficial de referencia** que, al regular el traslado y prohibir la exhibición temporal o itinerante de cetáceos, garantiza su protección, bienestar y trato digno y respetuoso, evitando la crueldad en su contra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

(Énfasis añadido).

Igualmente, resulta aplicable el criterio adoptado por Tribunales Colegiados del Primer Circuito, dentro de la tesis: I.7o.A.728.A, con número de registro 163782, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante la Novena Época, dentro del Tomo XXXII, página 1347.¹³²

METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. EL ARTÍCULO 50 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER QUE LOS COMERCIALIZADORES, ENTRE OTROS, SE ENCUENTRAN OBLIGADOS AL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INFORMACIÓN COMERCIAL CONTENIDOS EN LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

De conformidad con el artículo 50 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, los comercializadores, entre otros, se encuentran obligados al cumplimiento de los requisitos de información comercial contenidos en las normas oficiales mexicanas. Así, la citada disposición desarrolla los supuestos previstos en los artículos 52 y 57 de la legislación que regula, **ya que en éstos el legislador estableció, por una parte, que todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deben cumplir con las normas oficiales mexicanas**, entendiéndose incluida en el concepto de actividades la comercialización de los productos sujetos a dichas normas, que tiene por finalidad ponerlos a disposición del consumidor y, por otra, que los comerciantes deben abstenerse de enajenar artículos que no cumplan las especificaciones de las mencionadas normas. **Por tanto, el precepto inicialmente**

¹³² Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163782>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

referido no viola el principio de reserva de ley, al no ir más allá de la ley que reglamenta ni extenderse a supuestos distintos de los señalados en ésta.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 89/2010. Cadena Comercial Oxxo, S.A. de C.V. 16 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Silvia Fuentes Macías.

(Énfasis añadido).

De los criterios en análisis se colige que, las NOM:

- a) Son instrumentos jurídicos que prevén parámetros científicos, técnicos u operativos en materias concretas, en concordancia con el avance tecnológico y desarrollo acelerado de la Administración Pública Federal;
- b) Tienen un alcance y contenido limitado por la CPEUM y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- c) Se sujetarán al principio de reserva de ley, en aquellas materias en que, la CPEUM:
 - Confiera al Poder Legislativo competencia exclusiva o específica para emitir normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias; o
 - Prohíba al Poder Legislativo delegar la función legislativa al Ejecutivo Federal.
- d) Deberán respetar el principio de jerarquía de normas:
 - Reglamentando el contenido de la CPEUM y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; y
 - Al no contravenir, exceder o alterar el contenido de normas jurídicas jerárquicamente superiores.

Sin lugar a duda, las NOM tienen reservas y están subordinadas a las directrices generales impuestas por el Poder Constituyente y Legislativo para regular jurídicamente cada tema.

No obstante, en la praxis existen innumerables NOM que violentan los principios de reserva de ley y jerarquía de normas, al establecer aspectos novedosos no regulados en normas jurídicas jerárquicamente superiores y tratándose de materias exclusivamente reservadas al Congreso de la Unión.¹³³

Ejemplo lo constituyen las NOM-023-STPS-2012¹³⁴, NOM-155-SEMARNAT-2007¹³⁵ y NOM-159-SEMARNAT-2011,¹³⁶ encargadas de establecer las condiciones de seguridad, higiene y salud en el trabajo de minas a cielo abierto, así como las medidas de protección ambiental aplicables a los sistemas de lixiviación utilizados para el aprovechamiento a cielo abierto de oro, plata y cobre.

Resulta interesante cómo la Ley Minera (LM) no regula expresamente la actividad extractiva a cielo abierto; empero, por el ejercicio indebido de la facultad reglamentaria, existen disposiciones administrativas de carácter general que pretenden subsanar los vacíos de la legislación y regular aspectos que exceden su contenido.

Efectivamente, estudios críticos del derecho minero mexicano destacan que, la minería a cielo abierto, no figura en ninguno de los 59 artículos de la LM y, aun así, el Ejecutivo Federal, a través del Reglamento de la Ley Minera (RLM) y las NOM aludidas, pretendió

¹³³ HUERTA OCHOA. Carla. *Op. Cit.* Págs. 367 a 398.

¹³⁴ **NOM-023-STPS-2012: CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE MINAS SUBTERRÁNEAS Y A CIELO ABIERTO.** Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272056&fecha=11/10/2012. Consultado el 7° de noviembre de 2020.

¹³⁵ **NOM-155-SEMARNAT-2007: PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LOS SISTEMAS DE LIXIVIACIÓN DE MINERALES DE ORO Y PLATA.** Disponible en: <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3286/1/nom-155-semarnat-2007.pdf>. Consultado el 7° de noviembre de 2020.

¹³⁶ **NOM-159-SEMARNAT-2011: PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LOS SISTEMAS DE LIXIVIACIÓN DE MINERALES DE COBRE.** Disponible en: <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO760.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

desarrollar su contenido y establecer reglas específicas para su operación, innovando el contenido de la legislación.¹³⁷

Ahora bien, existen problemas de inconstitucionalidad por cuanto:

a) Se viola el principio de jerarquía de normas:

- Pues el artículo 27, de la CPEUM y la LM reglamentaria de dicho precepto constitucional, no regulan expresamente la exploración, explotación y beneficio mediante el método de tajo a cielo abierto de yacimientos minerales, ubicados dentro del territorio mexicano y demás zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción;
- Porque las NOM-023-STPS-2012, NOM-155-SEMARNAT-2007 y NOM 159-SEMARNAT-2011, indebidamente pretenden establecen criterios para controlar la seguridad, higiene, salud y protección ambiental de una figura jurídica no prevista en normas jerárquicamente superiores; y
- Toda vez que, el alcance y contenido de las NOM-023-STPS-2012, NOM-155-SEMARNAT-2007 y NOM 159-SEMARNAT-2011, exceden e innovan irregularmente las disposiciones jurídicas previstas en la CPEUM y LM.

b) Se transgrede el principio de reserva de ley:

- Habida cuenta que, en términos de la fracción X, del artículo 73, de la CPEUM, el Congreso de la Unión tendrá facultades exclusivas y específicas para legislar en materia de uso o aprovechamiento de minerales mexicanos;

¹³⁷ WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. “Derecho minero”, México, Ed. UNAM, 2019. Págs. 155 a 196.

- Pues la minería constituye una materia reservada al Congreso de la Unión, existiendo la imposibilidad jurídica para delegar al Ejecutivo Federal la función legislativa y que pueda reglamentar de “*jure proprio*”, o sea, autónomamente disposiciones constitucionales;
- Por cuanto el alcance y contenido de NOM, sólo se limita a establecer criterios, parámetros, requisitos, especificaciones o procedimientos para desarrollar supuestos expresamente previstos en leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Finalmente, la SEMARNAT y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) no pueden imponer a particulares la obligación de observar criterios de salud, seguridad, higiene y protección ambiental, para desarrollar hipótesis novedosas no dispuestas expresamente en la LM; máxime que, tratándose de materia de exploración, explotación y beneficio de recursos minerales mexicanos, el Poder Constituyente confirió competencia exclusiva y específica al Congreso de la Unión.

5.- Conclusiones.

Actualmente se utiliza desmedidamente NOM con el propósito de perfeccionar el contenido de la legislación ambiental y establecer parámetros técnicos u operativos que presuntamente contribuyan a alcanzar la sustentabilidad de actividades económicas, el aprovechamiento racional de recursos naturales, la promoción del bienestar social, la adopción de nuevas tecnologías y la internalización de costes por contaminación ambiental.

Se destaca la existencia de problemas del orden constitucional y legal que comprometen la creación, emisión, vigencia y validez de NOM, por ejemplo: la falta de revisión quinquenal y la inconstitucionalidad de contenidos novedosos.

Respecto al primero, el grueso de las NOM en materia ambiental no ha sido sometido a un proceso periódico de revisión y actualización para ajustar sus criterios técnicos u operativos a las necesidades sociales, económicas, jurídicas y ambientales propios del año 2021.

Resulta ilegal la observancia general y obligatoria de NOM que incumplen con los requisitos previstos en la LIC, debiéndose decretar de oficio su cancelación porque las circunstancias que motivaron su expedición y aplicación se han modificado con el paso de los años, haciendo que su contenido sea obsoleto.

Por otra parte, consideramos inconstitucional el ejercicio indebido de la facultad reglamentaria para expedir NOM de naturaleza novedosa, en virtud que, el Ejecutivo Federal, pretende sustituir la actividad del Congreso de la Unión para subsanar vacíos en la legislación.

Naturalmente, las NOM son incapaces de derogar el contenido de normas jurídicas de mayor jerarquía, más aún en aquellas materias que se encuentran expresamente reservadas en la CPEUM al Poder Legislativo Federal.

CAPÍTULO V: LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

1.- Introducción.

Los instrumentos analizados en los capítulos I, II y III de la presente investigación, se articulan con mecanismos de control, tales como la inspección y vigilancia, con la finalidad de cumplir con objetivos de la planeación democrática y sustentable del desarrollo nacional.¹³⁸

Por supuesto, las visitas de inspección cumplen con una función de vigilancia y corrección, al supervisan la adecuada aplicación de los instrumentos de política ambiental mexicana contenidos en la LEGEEPA y demás ordenamientos jurídicos en materia ambiental, amén de la imposición de una o varias sanciones y medidas administrativas en caso de infracción.¹³⁹

De allí que, la intervención de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) desempeñe un papel fundamental para regular la conducta de gestores y contaminadores, protegiendo la calidad ambiental, el aprovechamiento racional de recursos naturales y la defensa de derechos humanos.

Debido a esto, cuestionamos el funcionamiento y eficacia de la inspección y vigilancia, como uno de los principales mecanismos para regular la aplicación de instrumentos de política ambiental mexicana.

El presente capítulo, se integra por 4 apartados: en el primero, se expone el concepto y procedimiento de visita de inspección y vigilancia; en el segundo, se estudia la dilación

¹³⁸ “*Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*”. RODRÍQUEZ BECERRA, Manuel; ESPINOZA, Guillermo. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales del Gobierno de Colombia. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/GestionambientalenA.L.yelC/GestionAmb.pdf>. Consultado el 1º de diciembre de 2020.

¹³⁹ *Idem*.

injustificada del procedimiento administrativo y los criterios jurisprudenciales que la apoyan; en el tercero, se analiza la amplia discrecionalidad de la PROFEPA para omitirse de realizar visitas de inspección y vigilancia, así como su falta de control en México; en el cuarto, se evalúa la subjetividad de la función inspectora y su relación con la ilegalidad en materia medioambiental.

2.- Concepto y procedimiento.

El antepenúltimo párrafo, del artículo 16, de la CPEUM, faculta a la autoridad administrativa para efectuar visitas al domicilio de particulares, a fin de verificar el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materia sanitaria y policía, además de exigir la exhibición de cualquier documental relacionada con el objeto de la diligencia, sujetándose a las formalidades prescritas para órdenes de cateo.¹⁴⁰

Dentro de los instrumentos preventivos y correctivos previstos en la LEGEEPA, se hallan las visitas de inspección y vigilancia, que tienen por propósito regular la conducta de gestores y contaminadores para proteger al ambiente, so pena de la imposición de una o varias condenas por parte de la autoridad administrativa.¹⁴¹

Los artículos 32 Bis, fracción V, de la LOAPF¹⁴² y 45, fracciones, I y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (RISEMARNAT),¹⁴³ disponen la facultad de la PROFEPA para practicar visitas de inspección y vigilancia, con la intención de evaluar el cumplimiento de la normatividad ambiental, pudiendo determinar las medidas correctivas o de seguridad que estime necesarias, así como imponer las sanciones administrativas que resulten aplicables.

¹⁴⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 1° de diciembre de 2020.

¹⁴¹ **BRÑES, Raúl.** *Op. Cit.* Págs. 251 a 266.

¹⁴² **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf. Consultada el 1° de diciembre de 2020.

¹⁴³ **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.** Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>. Consultado el 1° de diciembre de 2020.

Análogamente, el Capítulo II, Título Sexto, de la LEGEEPA,¹⁴⁴ en relación con la LFPA,¹⁴⁵ de aplicación supletoria, regulan el procedimiento de inspección y vigilancia, estableciendo las siguientes etapas:

<u>VISITA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.</u>		
<i>ETAPA.</i>	<i>DESCRIPCIÓN.</i>	<i>FUNDAMENTOS JURÍDICOS.</i>
Orden de visita.	La orden de visita deberá ser emitida oficiosamente por autoridad competente, satisfaciendo los elementos y requisitos que todo acto administrativo debe revestir en términos supletorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).	Artículos 160, 161, 162, de la LEGEEPA, 1º y 3º, de la LFPA.
Notificación de la orden de visita.	La notificación se realizará personalmente en el domicilio del interesado, debiéndose entregar a éste o su representante legal, original de la orden de visita y copia de las constancias de notificación.	Artículos 167 Bis, fracción I y 167 Bis 1, la de LEGEEPA
Citatorio.	En caso que el interesado o su representante legal no se encuentren en el domicilio, el notificador dejará citatorio que indique la fecha y hora en la que se efectuará la notificación de la orden de visita.	Artículos 167 Bis, fracción I y 167 Bis 1, la de LEGEEPA

¹⁴⁴ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 1º de diciembre de 2020.

¹⁴⁵ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

Inicio de la diligencia.	<p>Los funcionarios deberán estar legalmente habilitados para realizar la inspección, debiendo apersonarse en el domicilio correspondiente, identificándose y requiriendo la presencia del interesado o su representante legal.</p> <p>A falta de éstos, la diligencia se entenderá con la persona que se encuentre en dicho lugar, quien deberá designar dos testigos.</p>	Artículo 163, de la LEGEEPA.
Levantamiento del acta circunstanciada de hechos.	Al efectuarse la diligencia los funcionarios deberán levantar un acta, a través de la cual expliquen los hechos y omisiones acaecidas durante la inspección.	Artículo 164, de la LEGEEPA.
Acceso y requerimiento de información.	Se deberá permitir el acceso de los funcionarios al lugar sujeto a inspección, proporcionando toda información relacionada con el objeto de la visita.	Artículo 165, de la LEGEEPA.
Auxilio de la fuerza pública.	Los funcionarios podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para aquellos casos en que se obstaculice la diligencia.	Artículo 166, de la LEGEEPA.
Observaciones y firma del acta.	<p>La persona que entienda la diligencia podrá formular observaciones en torno a los hechos u omisiones acaecidos durante la visita.</p> <p>Asimismo, los testigos y el inspeccionado deberán asentar su firma autógrafa en el acta circunstanciada.</p>	Artículo 164, de la LEGEEPA.

Ofrecimiento de pruebas.	El interesado o su representante legal podrán ofrecer pruebas en un plazo de 5 días, contados a partir de la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.	Artículo 164, de la LEGEEPA.
Medias correctivas.	En cualquier tiempo la PROFEPA podrá requerir al interesado que adopte las medidas correctivas necesarias para la protección ambiental.	Artículo 167, de la LEGEEPA.
Desahogo de pruebas.	El interesado tendrá un plazo máximo de 15 días, para desahogar las pruebas ofrecidas y manifestar lo que a su derecho convenga.	Artículo 167, de la LEGEEPA.
Alegatos.	Una vez fenecido el plazo para el desahogo de pruebas, se señalará el término de 3 días para que el interesado formule sus alegatos.	Artículo 167, de la LEGEEPA.
Cierre de instrucción.	Transcurrido el término para la presentación de los alegatos, la PROFEPA declarará el cierre de instrucción.	Artículo 168, de la LEGEEPA.
Resolución.	La resolución definitiva se emitirá dentro de los 20 días siguientes al cierre de instrucción.	Artículo 168 y 169, de la LEGEEPA.

Pese a todo, la inspección y vigilancia no ha coadyuvado suficientemente a la protección ambiental en México. A continuación, se elabora un análisis crítico de la figura para identificar sus principales problemas.

3.- La dilación injustificada del procedimiento administrativo.

Los artículos 1º y 161, de la LEGEEPA,¹⁴⁶ 13 y 16, fracción X, de la LFPA,¹⁴⁷ disponen que, la actividad de la autoridad administrativa, se ajustará a los principios de publicidad, economía, celeridad, eficacia, legalidad y buena fe.

Bajo ese marco, la administración tiene la obligación frente a los particulares, de dictar en tiempo y forma las resoluciones relacionadas con procedimientos iniciados de oficio y que afecten la esfera jurídica de terceros.

Dicho de otra forma, la PROFEPA debe dictar las resoluciones que pongan fin a las visitas de inspección y vigilancia, dentro de los 20 días posteriores al fenecimiento del término para el desahogo de pruebas y formulación de alegatos, en aras de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.¹⁴⁸

Para aquellos casos en que, la PROFEPA, no emita la resolución definitiva dentro del plazo correspondiente, comenzará a transcurrir el término de 30 días previsto el numeral 60, de la LFPA, para la configuración de la caducidad de la instancia.¹⁴⁹

Para un mejor entendimiento del asunto, se transcriben los dispositivos 160, 168 y 169, de la LEGEEPA¹⁵⁰ y el diverso 60, de la LFPA:¹⁵¹

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

¹⁴⁶ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 2º de diciembre de 2020.

¹⁴⁷ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 2º de diciembre de 2020.

¹⁵¹ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

ARTÍCULO 160.- Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

En las materias anteriormente señaladas, **se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo** y sobre Metrología y Normalización.

Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

(...)

ARTÍCULO 168.- **Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva,** misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.

En los convenios administrativos referidos en el párrafo anterior, podrán intervenir quienes sean parte en el procedimiento judicial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siempre que se trate de la misma infracción, hechos y daños.

En la formulación y ejecución de los convenios se observará lo dispuesto por el artículo 169 de esta Ley, así como lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en ellos podrá también acordarse la realización del examen metodológico de las operaciones del interesado a las que hace referencia el artículo 38 Bis, así como la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor, en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La celebración del convenio suspenderá el procedimiento administrativo y el término para la caducidad, a partir de la presentación de la solicitud a la autoridad, y hasta por un plazo de cuarenta y cinco días hábiles.

ARTÍCULO 169.- **La resolución del procedimiento administrativo contendrá:**

I. **Las sanciones** a que se haya hecho acreedor el responsable;

II. **Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas;**

III. El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública, y

IV. **Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución.**

El infractor deberá informar a la autoridad ordenadora, por escrito, en forma detallada y dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente, sobre el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el presente artículo.

La procuraduría podrá realizar inspecciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones del infractor. Cuando del acta que se levante al efecto, se desprenda su incumplimiento, podrá imponerse además de las sanciones previstas en el artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda el monto previsto en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades detectadas, o cumpla con las obligaciones derivadas del convenio previsto en el artículo 168, en los plazos ordenados o acordados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

(...)

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

(Énfasis añadido).

De lo anterior se colige que:

- a) Las medidas de control, seguridad y sanciones administrativas en materia ambiental se regirán por la LEGEEPA, sin embargo, ante la omisión o vacío

legislativo para resolver un problema jurídico específico, se aplicará supletoriamente la LFPA;¹⁵²

- b) Las visitas de inspección y vigilancia iniciarán oficiosamente para verificar el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materia ambiental;
- c) La PROFEPA contará con un plazo de 20 días, contados a partir de que fenezca el término correspondiente al desahogo de pruebas y formulación de alegatos, para dictar por escrito la resolución que concluya el procedimiento de inspección y vigilancia;
- d) La resolución definitiva deberá contener:
 - Las sanciones administrativas impuestas al infractor;
 - Las medidas de seguridad o correctivas que sean indispensables para la protección ambiental; y
 - Los plazos para cumplir con las obligaciones impuestas por la PROFEPA.
- e) Se configurará la caducidad de la instancia y se procederá al archivo de las actuaciones dentro del término de 30 días, contados a partir de la expiración del plazo para el dictado de la resolución definitiva.

Evidentemente, la intención del Legislador consiste en evitar que, la inactividad de la PROFEPA, conlleve a la prolongación indefinida de procedimientos de inspección y vigilancia dentro del territorio nacional, creando incertidumbre jurídica en torno a la resolución de un asunto concreto, a expensas de la devastación ambiental.

¹⁵²

Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003161&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

Empero, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la Jurisprudencia 2a./J. 73/2011, con número de registro 161628, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, durante la Novena Época, dentro del Tomo XXXIV, Página 524, estableció lo siguiente:¹⁵³

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE.

Conforme al referido precepto legal, el **procedimiento de inspección, vigilancia y sancionador que instrumenta oficiosamente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales caduca a solicitud de parte interesada o de oficio, dentro de los 30 días contados a partir del vencimiento del plazo para que dicha Secretaría emita su resolución** (20 días siguientes a aquel en que se tengan por recibidos los alegatos del infractor o al en que transcurra el término para presentarlos), **no pudiendo empezar a contarse antes, por más que el indicado órgano de la Administración Pública Federal centralizada no emita ni notifique las resoluciones previas conforme a las formalidades exigidas en los artículos del 167 al 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en atención a que constituyen normas que carecen de sanción para el caso de su incumplimiento**; además de que para la actualización de la caducidad en el procedimiento de que se trata, debe acudir a ella con las restricciones necesarias del caso previstas en la propia ley, es decir, debe realizarse una interpretación de la caducidad en forma limitada, **en la medida en que aquel procedimiento se insta para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional**. Por consiguiente, no será sino hasta que se colmen los extremos previstos en el último párrafo del citado artículo 60 cuando se consume la caducidad de la facultad de dictar la resolución en el procedimiento en cuestión, en razón de que es éste el que expresamente prevé **la extinción de la potestad autoritaria como sanción a su inactividad y establece las condiciones para que opere**.

Contradicción de tesis 62/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de marzo de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Tesis de jurisprudencia 73/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de abril de dos mil once.

(Énfasis añadido).

Del criterio en análisis se advierte que:

- a) La caducidad es una institución destinada a fomentar los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad y buena fe;

¹⁵³ Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=161628&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

b) La inactividad administrativa se sancionará con la extinción de la potestad autoritaria para resolver las visitas de inspección y vigilancia;

c) La SCJN permite a la PROFEPA:

- Transgredir el contenido de los artículos 167 al 168, de la LEGEEPA, en virtud que, éstos, presuntamente constituyen normas jurídicas carentes de sanción;
- Detener injustificadamente el procedimiento administrativo en la etapa de alegatos, a efecto de que no se consuma el plazo para el dictado de la resolución definitiva y, por ende, no opere la caducidad de la instancia;
- Prolongar indefinidamente el dictado de resoluciones definitivas que sancionen a infractores y establezcan medidas necesarias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Incurrir en un silencio administrativo que violente sistemáticamente los derechos humanos consagrados en los numerales 1º, 4º, 14, 16, 17 y 25, de la CPEUM, así como los principios de administración pronta de justicia, eficacia y certeza jurídica;¹⁵⁴
- Inobservar las formalidades esenciales del procedimiento, al abstenerse de dictar la resolución que ponga fin a las visitas de inspección y vigilancia.¹⁵⁵

La jurisprudencia en comento, representa un mecanismo diseñado para propiciar la arbitrariedad en México, al permitir que, la PROFEPA, incurra en dilación injustificada del procedimiento administrativo, e incluso evite, indeterminadamente, el dictado de

¹⁵⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 1º de diciembre de 2020.

¹⁵⁵ Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=200234&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

resoluciones definitivas, en beneficio de infractores y a costa de la devastación ambiental.

Ejemplo lo constituye el juicio de nulidad tramitado ante el TFJA, con número de expediente 127/18-EAR-01-4, mediante el cual se impugnó la resolución RR/00382/QRO/2016, de fecha 4º de septiembre de 2017, a través de la cual, el Subprocurador Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, confirmó la imposición de multas y medidas de seguridad por violación al orden jurídico.¹⁵⁶

Ahora bien, en el segundo concepto de impugnación del escrito inicial de demanda, la parte actora argumentó la configuración de la caducidad de la instancia, en términos del artículo 60 de la LFPA, por considerar que, en la especie, la autoridad demandada violó el contenido de los numerales 167 y 168, de la LEGEPA, incurriendo en la dilación injustificada del procedimiento administrativo por un período de 2 años con 6 meses.¹⁵⁷

Para efectos prácticos se presenta el siguiente recuadro:

VISITA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.				
PLAZOS DE LA LEGEPA.			PLAZOS DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.	
ETAPA	TÉRMINO	CÓMPUTO.	RESOLUCIÓN DEFINITIVA	TIEMPO EXCEDIDO

¹⁵⁶ Sistema de Consulta de Sentencias Públicas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: <http://sentencias.tffja.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml>. Consultado el 7º de diciembre de 2020.

¹⁵⁷ *Idem.*

Fin de la visita de inspección.	No aplica.	19 de septiembre de 2013.	<p style="text-align: center;"><u>RESOLUCIÓN DEFINITIVA</u> <u>CONTENIDA EN EL OFICIO</u> <u>PFPA/528.3/2C.27.</u> <u>3/00027-13, DE FECHA 23 DE</u> <u>MARZO DE 2016.</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>2 AÑOS, 6 MESES.</u></p>
Formulación de manifestaciones y ofrecimiento de pruebas.	5 días	Del 20 al 26 de septiembre de 2013.		
Desahogo de pruebas.	15 días.	Del 30 de septiembre al 18 de octubre de 2013.		
Alegatos.	3 días.	Del 22 al 24 de octubre de 2013.		
Dictado de la resolución.	20 días.	Del 25 de octubre al 25 de noviembre de 2013		
Caducidad.	30 días.	Del 26 de noviembre de 2013 al 22 de enero de 2014.		

Indudablemente, durante 2 años con 6 meses la PROFEPA:

- a) Permitió el incumplimiento de disposiciones contenidas en la LEGEEPA y la Ley General de Vida Silvestre (LGVS);

- b) Indebidamente consintió el funcionamiento de un establecimiento que ocasiona daños ambientales, siendo omiso en establecer medidas correctivas o de urgente aplicación;
- c) Violó los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable, así como las disposiciones contenidas en la LEGEEPA y LGVS, al haber dilación injustificada de la inspección y vigilancia; y
- d) No sancionó al infractor, ni estableció medidas correctivas necesarias para proteger al medio ambiente durante el silencio administrativo.

Consecuentemente, si al realizar la visita de inspección y vigilancia, la PROFEPA encontró diversas irregularidades, debió brindar una protección rápida y efectiva al medio ambiente, sancionando al infractor y estableciendo las medidas correctivas o de urgente aplicación correspondientes.

Por si fuera poco, la Sala Especializada en Materia Ambiental y Regulación del TFJA, declaró la validez de la resolución impugnada, argumentando que, con base a la jurisprudencia titulada “**EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÁMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE**”, la PROFEPA puede incumplir el contenido de los artículos 160 al 170 Bis, de la LEGEEPA, y suspender injustificada e indeterminadamente la visita de inspección y vigilancia, a efecto de que no transcurran los términos para el dictado de la resolución definitiva , ni se configure la caducidad de la instancia.¹⁵⁸

Si la intención de la SCJN fuera el proteger los derechos humanos, respetaría las formalidades esenciales del procedimiento, incentivando la resolución expedita de las

¹⁵⁸ *Idem.*

visitas de inspección y vigilancia, con el objeto de sancionar a los responsables y establecer las medidas necesarias para disminuir los riesgos inminentes que puedan causar desequilibrios ecológicos.

Se propone adoptar las siguientes medidas para garantizar el correcto desempeño de la función inspectora:

- a) Efectuar la reforma del artículo 168, de la LEGEEPA, para implementar la responsabilidad administrativa de funcionarios que incumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, administración pronta de justicia y certeza jurídica; y
- b) La sustitución de la jurisprudencia con número de registro 161628, estableciendo un nuevo criterio que impida la dilación injustificada del procedimiento administrativo y fomente la resolución rápida de las visitas de inspección para salvaguardar derechos ambientales, elevados a rango constitucional.

Ultimadamente, las visitas de inspección y vigilancia podrían ser un mecanismo eficaz de control conductual de gestores y contaminadores en México; no obstante, la jurisprudencia entorpece su funcionamiento, al atender a intereses políticos y económicos que, desgraciadamente, están por encima del orden público e interés social.

4.- La discrecionalidad administrativa y su falta de control.

La discrecionalidad administrativa opera cuando el Poder Legislativo concede expresamente al Poder Ejecutivo un margen de autonomía y libertad en la aplicación de determinados preceptos jurídicos, con el propósito de brindar eficacia a la función administrativa y permitir la persecución de fines del Estado.¹⁵⁹

¹⁵⁹ GORDILLO, Agustín. “*Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeros manuales*”, Argentina, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2014. Págs. 179 a 189.

Hay casos en que, el orden jurídico, no establece reglas estrictas para controlar el proceder de la administración, brindándole cierta independencia para elegir entre dos o más cursos de acción, siempre y cuando garantice el orden público e interés social.¹⁶⁰

Un ejemplo, lo constituye el artículo 162, de la LEGEEPA, que reza lo siguiente:¹⁶¹

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

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.

(Énfasis agregado).

Se destaca el criterio jurisprudencial adoptado por Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de la tesis con número de registro 2008770, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación durante la Décima Época, dentro del Libro XVI, Tomo III, página 2365:¹⁶²

FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. SUS DISTINTOS Matices.

La división de facultades regladas y discrecionales no es categórica o pura, sino que **hay facultades discrecionales fuertes que confieren una gran libertad para tomar decisiones o crear disposiciones, frente a otras débiles, donde esa libertad está delimitada por determinados principios o estándares, conceptos jurídicos indeterminados o supuestos predeterminados.** Por su parte, las facultades regladas pueden serlo en distintos niveles, donde la norma indica con detalle y concreción lo que debe hacerse o no hacerse y, **en otros casos, el uso de algún concepto jurídico indeterminado o vaguedad en las disposiciones permite y obliga a la autoridad a tomar la decisión. En todos los casos, debe existir una motivación, la cual tiene que estar ligada a la consecución de un interés público**, realizada en forma objetiva, técnica y razonada, **excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad**; de ahí que las facultades discrecionales deben estar enmarcadas y constreñidas **a satisfacer ciertos fines y conforme a referentes elementales.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

¹⁶⁰ G. NAVARRO, María. “Discrecionalidad administrativa”. Revista Eonomía: cultura de la legalidad, España, No. 3, septiembre, 2013. Págs. 200 a 205.

¹⁶¹ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 10 de diciembre de 2020.

¹⁶² Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008770>. Consultado el 10 de diciembre de 2020.

Amparo en revisión 28/2014. Alvafig, S.A. de C.V. y otras. 16 de octubre de 2014. Mayoría de votos. Disidente: Rosa Elena González Tirado. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de marzo de 2015 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

(Énfasis agregado).

De lo anterior, se infiere que:

- a) El Poder Judicial de la Federación estableció la siguiente clasificación de facultades discrecionales:¹⁶³
- Fuertes: Son aquellas que, por la vaguedad, vacío e indeterminación de una disposición jurídica, confieren amplia libertad y autonomía a la autoridad para decidir si actúa o no y decidir sobre uno o varios cursos de acción; y
 - Débiles: Son aquellas que restringen la apreciación de la autoridad, estableciendo principios, estándares o supuestos predeterminados de modo y tiempo que deberán ser observados al adoptar las decisiones.
- b) La PROFEPA goza de una facultad discrecional para realizar visitas de inspección y verificar el cumplimiento de disposiciones contenidas en la LEGEEPA y demás que deriven del misma;
- c) El artículo 162, de la LEGEEPA, prevé una facultad discrecional fuerte, al no establecer los criterios que, la PROFEPA, deba considerar para abstenerse o realizar visitas de inspección y vigilancia; y

¹⁶³ “El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía”. SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, José Humberto. Acervo de la Biblioteca Virtual de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/24.pdf>. Consultado el 11 de diciembre de 2030.

- d) La gran independencia y libertad de la PROFEPA para actuar o abstenerse, sin que tal decisión deba ser supervisada, aprobada o ratificada por un órgano administrativo diverso;

En efecto, la LEGEEPA confiere a la PROFEPA un amplio margen de discrecionalidad para:¹⁶⁴

- a) Actuar: Manifestar su voluntad de efectuar la verificación del cumplimiento del marco jurídico ambiental, teniendo la obligación de exponer la causa legal que motivó su intervención; y
- b) Omitirse: Abstenerse de actuar, al no realizar visitas de inspección, ni vigilar la conducta de personas físicas o morales que desempeñan actividades riesgosas para el ambiente y sociedad.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio adoptado por Tribunales Colegiados de Circuito, en la Tesis con número de registro 184888, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante la Novena Época, dentro del Tomo XVII, página 1063:¹⁶⁵

FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.

Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. **Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales.** Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 191/2002. Joaquín Pacheco Medina. 31 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Gabriel García Lanz, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Leticia Evelyn Córdova Ceballos.

(Énfasis añadido).

¹⁶⁴ Sistema de Consulta de Sentencias Públicas del Poder Judicial del Gobierno de Nayarit. Disponible en: <http://www.tsjnay.gob.mx/wp-content/themes/tsjn/sent/salas/jul-sept-2018/scn-sent-con-25-2018-22-08-2018.pdf>. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

¹⁶⁵ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184888>. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

No obstante, a fin de evitar actos u omisiones arbitrarios se han impuesto una serie de limitantes a la discrecionalidad administrativa.

Robustece lo anterior, el criterio adoptado por la Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia con número de registro 160855, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante la Décima Época, dentro del Libro I, Tomo II, página 1088:¹⁶⁶

FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO.

El otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, y ocasionalmente su uso puede ser conveniente o necesario para lograr el fin que la ley les señala; sin embargo, **su ejercicio debe limitarse de manera que impida la actuación arbitraria de la autoridad, limitación que puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede establecer determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución razonablemente, o de la obligación de fundamentar y motivar todo acto de autoridad.**

Amparo directo en revisión 894/2011. 15 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Amparo directo en revisión 894/2011. 15 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

(Énfasis añadido).

Asimismo, resulta aplicable el criterio acogido por Tribunales Colegiados de Circuito, en la tesis con número de registro 2022360, publicada en el Semanario Judicial de la Federación durante la Décima Época, en el Libro 80, Tomo III, página 1985:¹⁶⁷

FACULTADES DISCRECIONALES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. SUS CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y CONTROL JUDICIAL CUANDO SE ENCUENTREN EN JUEGO DERECHOS FUNDAMENTALES.

La discrecionalidad es una facultad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminedar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir, dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan, el medio más pertinente, valioso y eficiente para alcanzar el fin, con los mejores criterios de razonabilidad. Sin embargo, **no debe entenderse como una potestad ilimitada o absoluta que permita realizar u omitir actos caprichosos que, a final de cuentas, se traducen en arbitrariedad, pues la actividad administrativa por ningún motivo puede quedar fuera o por encima del orden jurídico, en particular cuando la decisión requiere el entendimiento de conceptos que impliquen un conocimiento especializado; lo anterior, máxime que cuando haya deberes, ya sea expresos o categóricos, implícitos o indirectos, si se encuentran en juego derechos fundamentales, la discrecionalidad tiene límites y está sujeta a rendición de cuentas, esto es, al control judicial,** incluso

¹⁶⁶ Disponible en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160855>. Consultado el 12 de diciembre de 2020.

¹⁶⁷ Disponible en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022360>. Consultado el 12 de diciembre de 2020.

en temas especializados, debiendo allegarse los tribunales de la asesoría y saberes necesarios para decidir y asegurar la mejor protección posible.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 28/2020. Karla Sofía Ontiveros Ruiz y otra. 11 de agosto de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Indira Martínez Fernández, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: Ernesto González González.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

(Énfasis agregado).

Efectivamente, el Poder Judicial de la Federación estableció criterios para regular la discrecionalidad administrativa y respetar el Estado de Derecho, a través del principio de legalidad y control jurisdiccional, que deberán observarse en todo momento, especialmente cuando exista riesgo de vulnerar derechos humanos.

Respecto al principio de legalidad, el artículo 16, de la CPEUM, prevé la obligación de fundar y motivar todo acto de autoridad para controlar la debida aplicación del derecho sustantivo y adjetivo, evitando el desvío de poder y decisiones “*ultra vires*”.¹⁶⁸

Al mismo tiempo, las fracciones III y IV, del numeral 3º, de la LFPA, establecen el deber de la administración a señalar los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto y justificar el porqué de su decisión, exponiendo la manera en que, su actuación u omisión, protegerá el orden público e interés social.¹⁶⁹

Por consiguiente, el principio de legalidad representa un cuestionamiento a la administración, quien deberá argumentar la intención de sus decisiones y la manera en que, éstas, correspondan a los fines contenidos en el orden jurídico.¹⁷⁰

A pesar de lo anterior, el artículo 162, de la LEGEEPA, únicamente dispone el deber para fundar y motivar actos administrativos por medio de los cuales se realicen visitas de

¹⁶⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 12 de diciembre de 2020.

¹⁶⁹ LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

¹⁷⁰ GORDILLO, Agustín. *Op. Cit.* Págs. 182 a 189.

inspección y vigilancia, siendo omisa en imponer dicha obligación para aquellos casos en que, la autoridad ambiental, se abstenga de efectuar las mismas.¹⁷¹

Claramente, el precepto jurídico aludido resulta inconstitucional porque contraviene el contenido del artículo 16, de la CPEUM, así como la interpretación que, el Poder Judicial de la Federación, elaboró sobre éste y su relación con la discrecionalidad administrativa, erradicando la obligación de fundar y motivar actos de carácter omisivo, a pesar de haber en juego derechos fundamentales.

En pocas palabras, el artículo 162, de la LEGEEPA, quebranta uno de los controles constitucionales y jurisprudenciales impuestos a la discrecionalidad administrativa, dando pie a actos de autoridad arbitrarios para decidir a quién se inspecciona y a quién no.¹⁷²

Por lo que hace al control jurisdiccional, la sociedad cuenta con un interés legítimo por su situación especial frente al orden jurídico, para impugnar ante el TFJA el indebido ejercicio facultades discrecionales.

Para un mejor entendimiento del asunto, se reproduce el artículo 180 de la LEGEEPA,¹⁷³ en relación con los diversos 8º, fracción I y 51, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA):¹⁷⁴

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ARTÍCULO 180.- Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, **las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones**

¹⁷¹ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 12 de diciembre de 2020.

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf. Consultado el 12 de diciembre de 2020.

jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Para tal efecto, **de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Para los efectos del presente artículo, **tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.**

(...)

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I. **Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.**

(...)

ARTÍCULO 51.- **Se declarará que una resolución administrativa es ilegal** cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Cuando **la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.**

(...)

(Énfasis añadido).

De los preceptos jurídicos en estudio se infiere que:

- a) Las personas físicas o morales posiblemente afectadas por actividad administrativa irregular, tendrán interés jurídico para:
 - Impugnar actos administrativos que puedan perjudicar al medio ambiente, recursos naturales, vida silvestre o salud pública; y
 - Exigir que se efectúen acciones preventivas para proteger el ambiente y restaurar el equilibrio ecológico.

- b) El juicio de nulidad ante el TFJA será procedente contra actos administrativos que afecten intereses jurídicos o legítimos del demandante;
- c) El TFJA ejercerá control jurisdiccional sobre la discrecionalidad administrativa; y
- d) Se declarará la nulidad de actos administrativos discrecionales, cuando no hayan sido dictados conforme a los fines establecidos en ley.

Por supuesto, la sociedad reciente en su esfera jurídica los riesgos por la falta de supervisión de particulares y el uso indebido de facultades discrecionales con fines políticos o económicos, pudiendo impugnar ante el TFJA las omisiones de la PROFEPA y exigir que se adopten las medidas necesarias para prevenir un posible daño ambiental.

En términos de los numerales 19, 20, 21 y 22, de la LFPCA, en la contestación a la demanda se deberá fundar y motivar la omisión, justificando cómo al abstenerse de inspeccionar y vigilar actividades que representan un riesgo potencial, se brinda una mayor protección, preservación y restauración al ambiente, en comparación a aquella que se obtendría por realizar tales diligencias.¹⁷⁵

Pese a todo, el Pleno de la Sala Superior del TFJA dentro de la jurisprudencia VII-J-SS-235, publicada durante la Séptima Época en la Revista del TFJA, dentro del número 58, página 20, determinó que:¹⁷⁶

ACTO DE NATURALEZA OMISIVA. NO ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que son impugnables a través del juicio contencioso administrativo federal las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican en la propia disposición, entre otros, aquellos que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según su fracción VI. Los actos a que alude el artículo 14 en comento, son esencialmente actuaciones en las cuales la autoridad realiza una manifestación de voluntad, con excepción de la negativa ficta prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual, no obstante, presupone la existencia de una secuela procedimental previa instada

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ Disponible en: http://sctj.tfffa.gob.mx/SCJI/assembly/TFJFA/CentroEstudios_Difusion_TL.tfffa. Consultado el 13 de diciembre de 2020.

por el particular o ejercida oficiosamente por la autoridad. **A partir de lo anterior, si en el juicio contencioso administrativo pretende demandarse la simple "omisión" de la autoridad** de llevar a cabo el ajuste de la cuota diaria de pensión con los supuestos incrementos pretendidos por el pensionado, pero **sin que hubiere mediado una solicitud o petición** de éste ante el Instituto demandado (ISSSTE) que hubiese quedado sin respuesta, **el juicio es improcedente y deberá sobreseerse, ya que el "acto" que pretende combatir constituye un "acto de naturaleza omisiva", por virtud de que la autoridad demandada en ningún momento fue instada para emitir una opinión o decisión** sobre el incremento de la pensión, es decir, **no existió una manifestación de la voluntad del Estado, como lo exige el artículo 14 en cita para la procedencia del juicio.**

Contradicción de Sentencias Núm. 1548/15-22-01-6/Y OTRO/28/16-PL-05-01.- Resuelta por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 13 de abril de 2016, por unanimidad de 10 votos a favor.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretaria: Lic. Gabriela Badillo Barradas.(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/19/2016)R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año VI. No. 58. Mayo 2016. p.20.

Claramente, se erradicó el segundo control impuesto a la discrecionalidad administrativa, haciendo inimpugnables actos de naturaleza omisiva porque supuestamente no representan una manifestación expresa de la voluntad del Estado, al no mediar solicitud o petición del gobernado.¹⁷⁷

En otros términos, la jurisprudencia aludida atendió a intereses políticos y económicos, nulificando el control jurisdiccional de actos discrecionales y brindando una libertad ilimitada a la administración para incurrir en desvío de poder.

No es óbice que, el juicio de amparo indirecto, podría representar un recurso extraordinario a los afectados para reclamar omisiones de la autoridad responsable.

De conformidad con los numerales 5º, fracción I y 107, fracción II, de la Ley de Amparo (LA), los titulares de intereses legítimos podrán impugnar actos u omisiones de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o laborales que puedan causar daños de imposible reparación, es decir, que afecten derechos humanos tutelados en la CPEUM y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Disponible en: http://sctj.tjffa.gob.mx/SCJI/html/2016/mayo/VII-J-SS-235_1548-15-22-01-6-Y%20OTRO-28-16-PL-05-01.pdf. Consultado el 13 de diciembre de 2020.

¹⁷⁸ **LEY DE AMPARO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf. Consultado el 13 de diciembre de 2020.

Aun así, los Jueces de Distrito desechan por improcedente las demandas de amparo, por considerar que, se actualiza la hipótesis contenida en la fracción XVIII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, argumentando que se debe atender al presupuesto de definitividad, esto es, interponer previamente juicio de nulidad ante el TFJA.¹⁷⁹

Lógicamente, en la praxis se rompen los controles impuestos por la CPEUM y jurisprudencia a la discrecionalidad administrativa, favoreciendo el desvío de poder y la vulneración sistemática de derechos humanos.

A causa de lo anterior, se han pretendido establecer mejoras y contrapesos a las facultades discrecionales de la PROFEPA. Un ejemplo es el proyecto de iniciativa de la Ley de Minería Sustentable, que en los artículos 77, párrafo primero y 78, prevé:¹⁸⁰

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA NUEVA LEY DE MINERÍA SUSTENTABLE.

Artículo 77.- **La Secretaría, deberá realizar visitas periódicas de inspección, con el propósito de verificar** que los minerales extraídos y las cantidades declaradas como extraídas y procesadas, coincidan con lo autorizado en la concesión y con los reportes de la empresa; así como **su cumplimiento y apego a la normatividad ambiental**, las reglas de seguridad e higiene, de salud y **en general toda aquella que deba ser observada para la seguridad del personal, medio ambiente y poblaciones con arreglo a las disposiciones siguientes:**

(...)

Artículo 78.- **La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional del Agua, La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Secretaría de Salud o cualquier otra entidad que demuestre o acredite interés fundado, en coordinación con la Secretaría, **realizarán visitas de inspección siguiendo el proceso descrito en el artículo anterior y lo que disponga el Reglamento de la presente Ley.**

(Énfasis añadido).

Como podemos observar, se pretender erradicar la discrecionalidad administrativa de la función inspectora, estableciendo facultades regladas a la SEMARNAT y la PROFEPA

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰

Disponible

en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/10/asun_3163406_20141024_1414077393.pdf.

Consultado el 13 de diciembre de 2020.

para que verifiquen periódicamente el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materia de protección a la sociedad, salud, medio ambiente, seguridad e higiene.¹⁸¹

Por si fuera poco, plantea facultades regladas para presentar denuncias en Sede Jurisdiccional por la inobservancia de la normatividad ambiental, brindando una mayor protección al entorno y salvaguardando los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable.¹⁸²

No debe pasar desapercibido que, para proteger intereses políticos y económicos en nuestro país, el Congreso de la Unión no aprobó la iniciativa en comento, permitiendo la aplicación de un marco normativo permisivo, que, lejos de respetar el estado de derecho, fomenta la devastación ambiental y corrupción en México.

Se propone adoptar las siguientes medidas para garantizar el correcto desempeño de la función inspectora:

- a) Reformar el artículo 163, de la LEGEEPA y establecer facultades regladas a la PROFEPA para:
 - Realizar periódicamente visitas de inspección y verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental; y
 - Denunciar oficiosamente en sede jurisdiccional el incumplimiento de obligaciones ambientales por parte de particulares:

- b) La sustitución de la jurisprudencia VII-J-SS-235, estableciendo un nuevo criterio que permita impugnación de actos discrecionales de naturaleza omisiva para prevenir daños ambientales.

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² *Idem.*

Como resultado, se superará la posibilidad de utilizar la discrecionalidad administrativa para perseguir fines individuales, limitando la capacidad de decidir arbitrariamente a quién se inspecciona y a quién no.

5.- La subjetividad de la función inspectora.

El procedimiento de inspección y vigilancia concluye con la emisión de una resolución definitiva que determina si, en el caso concreto, existieron o no infracciones a las disposiciones contenidas en la LEGEEPA y aquellas que deriven de la misma.¹⁸³

Adicionalmente, ésta deberá constar por escrito y será notificada personalmente al infractor dentro del plazo máximo de 10 días, contados a partir la fecha de expedición y cumpliendo con los requisitos previstos en los artículos 169 y 171, de la LEGEEPA, a saber:¹⁸⁴

- a) Indicar, fundar y motivar las infracciones que se hubieren cometido;
- b) Imponer una o varias de las sanciones administrativas que se enuncian a continuación:
 - Arresto administrativo hasta por 36 horas;
 - Multa de 30 a 50,000 días de salario mínimo vigente en la Ciudad de México;
 - Clausura definitiva o temporal, total o parcial;

¹⁸³ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 31 de diciembre de 2020.

¹⁸⁴ *Idem.*

- Suspensión o revocación de concesiones, licencias, autorizaciones o permisos; y
 - Decomiso de instrumentos, ejemplares o productos asociados a la infracción.
- c) Señalar las obligaciones y plazos que el infractor debe observar para subsanar las violaciones incurridas.

La subjetividad de la función inspectora implica cómo, la PROFEPA, goza de una percepción y valoración de hechos extremadamente limitada, que distorsiona la realidad e incide directamente en los resultados obtenidos al practicar las diligencias.¹⁸⁵

Sin lugar a duda, en México la inspección y vigilancia únicamente sanciona infracciones, o sea, la inobservancia de medidas o condiciones impuestas a ciertos proyectos, así como la irregularidad de permisos, licencias, concesiones, informes y demás exigencias previstas en la normatividad ambiental, perdiendo de vista aquellos casos en que, a pesar de cumplir con la ley, se ocasionan daños al ambiente.

Luego entonces, surge un nuevo fenómeno jurídico conocido como la alegalidad en materia medioambiental, pues, la PROFEPA, sólo se restringe a calificar la legalidad o ilegalidad del comportamiento de particulares; pese a que, en la praxis, el cumplir con las exigencias de la ley, no asegura la ausencia de desequilibrios ecológicos y deterioro ambiental.¹⁸⁶

Un ejemplo, lo constituyen las visitas de inspección y vigilancia practicadas durante los años 2010 y 2013, a “Pan American Silver Corporation”, empresa canadiense

¹⁸⁵ ANTÚÑEZ SÁNCHEZ, Alcides. “La inspección ambiental, la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental y la auditoría ambiental”. Revista Temas Socio Jurídicos, Colombia, Vol. 36, No. 72, enero, 2017. Págs. 165 a 175.

¹⁸⁶ GUDYNAS, Eduardo. *Op. Cit.* Págs. 11 a 16.

concesionaria de la Mina Dolores, ubicada en el Ejido Huizopa, Municipio de Madera, Estado de Chihuahua.¹⁸⁷

Se dice lo anterior, porque la PROFEPA determinó el cumplimiento de disposiciones jurídicas en materia ambiental, absteniéndose de sancionar a “Pan American Silver Corporation”, no obstante de la contaminación de mantos acuíferos por el derrame de cianuro de sodio, sustancia utilizada durante la etapa de lixiviación del minado a cielo abierto de Dolores; máxime que, los habitantes del Ejido Huizopa, presentaron diversas afectaciones en la salud por consumir agua con altos niveles de toxicidad.¹⁸⁸

Resumiendo, la alegalidad consiste en cómo, a pesar de que gestores y contaminadores cumplen con el orden jurídico, se provocan repercusiones socioambientales indeseadas y contrarias a derecho, que se traducen en la violación sistemática de derechos humanos, especialmente, de grupos vulnerables.¹⁸⁹

En ese contexto, se propone adoptar las siguientes medidas para eliminar la subjetividad de la función inspectora y vigilante:

a) Efectuar modificaciones a los artículos 169 y 171, de la LEGEEPA, para que:

- La PROFEPA tenga facultad de sancionar infracciones, deterioro y desequilibrios ecológicos, dejando a salvo los derechos de los afectados para reclamar, de conformidad con la legislación civil, la reparación por daño ambiental; y

¹⁸⁷ “Explotación minera transnacional en la Sierra Tarahumara en los albores del Siglo XXI: globalización, neoliberalismo y localidad”. **LARA PADILLA**, José Francisco. Acervo de la biblioteca virtual del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Disponible en: <https://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/141/1/TE%20L.P.%202009%20Jose%20Francisco%20Lara%20Padilla.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2020.

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ *Idem.*

- Eliminar la hipótesis restrictiva que faculta a la PROFEPA para sancionar, solamente cuando existan violaciones al orden jurídico, sin tomar en consideración, los efectos nocivos materializados en el medio ambiente, más allá del cumplimiento o no de las formalidades legales.

Ultimadamente, ¿qué pasa en aquellos casos donde, a pesar de cumplir con las obligaciones previstas en el marco jurídico, existe daño ambiental?

Obviamente, no se debe atender a la estricta observancia de formalismos jurídicos sino a los efectos materializados en la realidad, o sea, los daños y desequilibrios ecológicos causados dentro del territorio nacional, que se traducen en consecuencias ilegales y transgresión sistemática de derechos humanos.

6.- Conclusiones.

La influencia de factores políticos o económicos en México, ha desembocado en la aplicación obligatoria de criterios jurisprudenciales y la obstaculización de proyectos de reforma e iniciativas de ley, que prolongan indefinidamente fallas asociadas a los principales mecanismos de regulación directa y confieren una amplia arbitrariedad a la administración en la aplicación de los instrumentos de política ambiental mexicana.

Tal es caso de la dilación injustificada de las visitas de inspección y vigilancia, que permite a la PROFEPA retrasar ilimitadamente el dictado de resoluciones y, en consecuencia, posponer la imposición de sanciones administrativas a grandes proyectos industriales, fomentando la impunidad y corrupción.

De igual modo, la amplia discrecionalidad de la PROFEPA para abstenerse de practicar visitas de inspección y vigilancia, sin la necesidad de fundar y motivar debidamente su actuación, aunado a la falta de control jurisdiccional de actos administrativos de

naturaleza omisiva, dificultan la protección de los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable, principalmente de grupos vulnerables.

Finalmente, la subjetividad de la función inspectora representa un enfoque restringido para evaluar el comportamiento de particulares, sancionando exclusivamente lo ilegal, o sea, el incumplimiento de las exigencias previstas en el orden jurídico y perdiendo de vista aquellos supuestos en que, la alegalidad, posibilita el daño ambiental, aún y cuando, aparentemente se observe el contenido de la ley.

En pocas palabras, los instrumentos de regulación directa podrían ser eficaces para lograr la protección ambiental en México, pero es menester modernizar el marco normativo y adecuarlo a las necesidades socioambientales del 2021.

CAPÍTULO VI: LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

1.- Introducción.

Otro instrumento de control relevante para la correcta aplicación de la política ambiental mexicana y sus instrumentos preventivos, son las llamadas sanciones ambientales administrativas, o sea, aquellos actos administrativos definitivos que se articulan con la inspección y vigilancia para aplicar a los administrados una o varias medidas de carácter represivo con fines de intimidación, mantenimiento del orden público y protección ambiental.¹⁹⁰

Para ello, resulta indispensable el establecimiento de un sistema ambiental administrativo sancionatorio que confiera a las autoridades facultades explícitas para determinar, imponer y ejecutar coactivamente las penas, contribuyendo a los objetivos de política ambiental mexicana.

En México, la autoridad administrativa encargada de ejercer la potestad punitiva en materia ambiental es la PROFEPA, que pretenderá controlar y castigar conductas consideradas como irregulares y puedan causar desequilibrios ecológicos o daños al medio ambiente.¹⁹¹

La crítica lógica y racional nos obliga a reflexionar en torno a la eficacia pragmática de las sanciones ambientales administrativas y, si mediante su aplicación, verdaderamente se persiguen fines medioambientales.

El presente capítulo se encuentra integrado por 4 apartados esenciales: en el primero, se expone el concepto de sanciones administrativas y su vínculo con la materia ambiental; en el segundo, se explican los fines ecológicos de las sanciones ambientales

¹⁹⁰ **BRÑES**, Raúl. *Op. Cit.* Págs 261 a 269.

¹⁹¹ *Ídem.*

administrativas; en el tercero, se formula una crítica a los aspectos teleológicos de las sanciones y se cuestiona su eficacia en la realidad empírica; y, finalmente, en el cuarto, se analizan los principales argumentos en torno a la inconstitucionalidad de la facultad punitiva de la PROFEPA.

2.- Concepto.

Para comenzar, Gabino Fraga define doctrinalmente a las sanciones administrativas como:¹⁹²

“...los actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente el mandato de la ley o las órdenes de la referida autoridad...”

Del fragmento en cita se desprende que, por sanciones administrativas, debemos entender las consecuencias jurídicas impuestas por la administración a los administrados que comenten conductas descritas como sancionables por el ordenamiento jurídico.

En materia ambiental, los artículos 32 BIS, fracción V, de la LOAPF¹⁹³ y 45, fracción X, RISEMARNAT, confieren atribuciones a dicha Secretaría de Estado para que, por conducto de la PROFEPA, determine e imponga sanciones administrativas en términos de la legislación ambiental.¹⁹⁴

Paralelamente, el artículo 171, de la LEGEEPA, considera como conductas sancionables, la violación a cualquiera de sus preceptos, así como de las disposiciones contenidas en reglamentos y demás ordenamientos jurídicos en materia ambiental.¹⁹⁵

¹⁹² FRAGA, Gabino. “*Derecho Administrativo*”, 48ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012. Págs. 250 y 251.

¹⁹³ **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf. Consultado el 4º de abril de 2021.

¹⁹⁴ **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>. Consultado el 4º de abril de 2021.

¹⁹⁵ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 4º de abril de 2021.

Evidentemente, el numeral en comento incluye aquellos comportamientos irregulares asociados con la aplicación y regulación de la política ambiental mexicana o sus instrumentos, que, por su naturaleza, puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al medio ambiente.

A mayor abundamiento, las consecuencias jurídicas previstas en la LEGEEPA, por el incumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental, consistirán en la imposición de una o varias penas, tales como:¹⁹⁶

- a) Arresto administrativo hasta por 36 horas;
- b) Multa hasta por 50,000 días de salario mínimo vigente en la Ciudad de México al momento de cometer la infracción;
- c) Decomiso de ejemplares, instrumentos, productos o subproductos asociados a la infracción;
- d) Clausura definitiva o temporal, total o parcial; y
- e) Suspensión o revocación de concesiones, licencias, autorizaciones o permisos correspondientes.

Igualmente, el artículo 173, de la LEGEEPA, dispone como criterios para la determinación e imposición de sanciones administrativas: la gravedad de la infracción, las condiciones económicas del infractor, la reincidencia, el nivel de intención o negligencia, y, finalmente, los beneficios obtenidos por el infractor.¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Ídem.*

¹⁹⁷ *Ídem.*

Sintetizando, cuando la PROFEPA impone una o más penas a los particulares, por violaciones a las disposiciones jurídicas ambientales, estaremos frente a las denominadas: sanciones ambientales administrativas.

3.- *Los fines de las sanciones ambientales administrativas.*

El derecho sancionatorio implica que, con la comisión de un hecho ilícito, se originen consecuencias jurídicas de carácter coactivo e imperativo, con la finalidad de castigar a los infractores del ordenamiento jurídico.

Dichos postulados aplican en ramas tradicionales del derecho, por ejemplo: la penal y administrativa; sin embargo, el derecho ambiental, como rama jurídica autónoma y contemporánea, posee características *sui generis* que rompen con los esquemas ortodoxos y requieren un análisis novedoso para determinar el verdadero propósito de la sanción ambiental administrativa.¹⁹⁸

Bajo esa tesitura, las fuentes del derecho ambiental mexicano identifican 3 fines principales:¹⁹⁹

- a) La intimidación: se cumple con un propósito de intimidación social, básicamente por el temor de los administrados a recibir una o varias sanciones por la comisión de un hecho ilícito.

Lógicamente, la intimidación social resulta trascendental para la correcta aplicación de la política ambiental mexicana y sus instrumentos preventivos, pues

¹⁹⁸ “*Crítica a los fines de las sanciones ambientales administrativas*”. CENTENO UREÑA, Or-El. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad de Costa Rica. Disponible en: https://www.academia.edu/18246200/Cr%C3%ADtica_a_los_fines_de_las_sanciones_ambientales_administrativas . Consultado el 4° de abril de 2021.

¹⁹⁹ *Ídem.*

castigando en el presente, se pretenden evitar infracciones futuras y, consecuentemente, disminuir significativamente los daños ambientales.

- b) El orden público: el Estado Mexicano posee atribuciones de policía para mantener el orden público y satisfacer los intereses colectivos, mediante la imposición de medidas coactivas e imperativas orientadas a controlar la conducta humana.

Luego entonces, cuando se imponen sanciones a los infractores del ordenamiento jurídico ambiental, se pretende originar un ambiente de seguridad y estabilidad social, así como convencer a la población del buen funcionamiento del aparato estatal.

- c) La protección ambiental: Se pretende proteger al medio ambiente porque con la determinación e imposición de sanciones, se controlan conductas y actividades humanas consideradas como nocivas para el entorno natural.

Igualmente, tratándose de penas consistentes en multas administrativas, el artículo 175 BIS, de la LEGEEPA, establece que los recursos económicos recaudados se destinarán a la conformación de un fondo para fomentar proyectos de protección y preservación ambiental.

A pesar de lo anterior, el análisis crítico que se efectúa en el siguiente apartado, nos permite cuestionar si, con la imposición de sanciones ambientales administrativas, efectivamente se persiguen fines medioambientales.

4.- Las críticas a los aspectos teleológicos.

La reflexión lógica y racional del aspecto teleológico de las sanciones ambientales administrativas, permite identificar diversos errores y falacias que conducen

a su inaplicabilidad en la realidad empírica y, por ende, a la inefectiva protección ambiental.

Respecto al fin de intimidación general, consideramos que es un modelo propio y funcional de los Estados inquisitivos, mas no representa una metodología adecuada para los Estados de corte democrático y representativo, entre ellos, México.²⁰⁰

Del mismo modo, la intimidación se basa en una regla tan general, que constituye un error imponer sanciones ambientales administrativas para pretender controlar la conducta insostenible de la población, por 3 causas principales:²⁰¹

- a) Cada individuo tiene motivaciones e intereses diferentes, por lo que se desenvuelve de una manera distinta en la sociedad;
- b) Gran parte de la población desconoce en qué consisten las sanciones ambientales administrativas, así como su alcance y contenido; y
- c) Las fallas del sistema jurídico y la mala actuación de la administración, contribuyen a la emisión de sanciones ambientales administrativas irregulares que, usualmente, son declaradas nulas en instancias judiciales.

Como resultado, no existe garantía que, al fomentar el temor colectivo, se convenza a la población de ajustar su conducta a una determinada norma jurídica, previniendo el daño ambiental.

Por lo que hace al orden social, el hecho de aplicar una o varias sanciones ambientales administrativas, no significa que la política ambiental mexicana y sus instrumentos estén funcionando; máxime, si se atiende a la agudización de fenómenos ecológicos como la contaminación, degradación y devastación ambiental en el territorio nacional.

²⁰⁰ CENTENO UREÑA, Or-El. *Op. Cit.* Págs. 4 a 6.

²⁰¹ *Idem.*

Consideramos que, el ejercicio excesivo de la potestad punitiva ambiental, representa una mera simulación ante la colectividad, con el afán de proyectar una imagen de orden, estabilidad, seguridad y paz social; mientras que, en la realidad empírica, si se castiga es porque existen infracciones, y si hay infracciones es porque existe daño ambiental.²⁰²

Ante tales razonamientos, surge esta interrogante ¿cómo se puede garantizar el orden social, cuando un bien público y de interés colectivo como el medio ambiente está en peligro?

Finalmente, ¿qué relación tienen las sanciones ambientales administrativas previstas en el artículo 171, de la LEGEEPA, con la protección ambiental? Lastimosamente, la respuesta es poco o nada, de conformidad con los siguientes argumentos:²⁰³

- a) En México las sanciones ambientales administrativas sólo cumplen con una función de castigo, pero no de reivindicación, es decir, con la pena no se genera conciencia ecológica, ni se transforma el actuar de la población; y
- b) El alcance de las sanciones ambientales administrativas resulta extremadamente limitado, pues con la aplicación de una multa, arresto administrativo, decomiso, clausura o revocación, únicamente se detiene una conducta o actividad considerada como irregular por el ordenamiento jurídico, pero no se incide en los daños que han sido materializados en el medio ambiente.

En ese tenor, no se cumple con un fin protector o restaurador del medio ambiente, ante la imposibilidad material para que, a través de la aplicación de una pena, se devuelvan las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de la infracción.

²⁰² *Ibidem*. Págs. 6 y 7.

²⁰³ *Ibidem*. Págs. 7 a 10.

Ultimadamente, los fines de las sanciones ambientales administrativas adolecen de innumerables errores y falacias que resultan en su inoperancia en la realidad empírica y, naturalmente, se traducen en su incapacidad para asegurar el funcionamiento de la política ambiental y sus instrumentos.

5.- La inconstitucionalidad por incompetencia.

Como hemos visto, gran parte de la actividad administrativa de las autoridades ambientales mexicanas, gira en torno a la determinación e imposición de penas, por la comisión de conductas consideradas como sancionables en el orden jurídico.

No obstante, Gabino Fraga cuestiona cómo la legislación administrativa mexicana, confiere indebidamente facultades a la administración para aplicar sanciones por incumplimiento de la ley, fundamentalmente porque, en términos constitucionales, la autoridad judicial es quien tiene competencia para realizar dicha tarea.²⁰⁴

Desde un enfoque medioambiental, coincidimos con la crítica formulada por Gabino Fraga, en torno a la inconstitucionalidad de las sanciones impuestas por la administración para castigar infracciones a las leyes ambientales.

Se dice lo anterior, porque en términos del párrafo cuarto, del artículo 21, de la CPEUM, la SEMARNAT y la PROFEPA resultan incompetentes para castigar la falta de cumplimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en la legislación ambiental.²⁰⁵

Para efectos prácticos, se transcribe la parte que nos interesa del numeral en comento:²⁰⁶

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

²⁰⁴ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* Págs. 250 y 251.

²⁰⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf. Consultado el 4º de abril de 2021.

²⁰⁶ *Ídem.*

Artículo 21.-

(...)

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

(...)

(Énfasis añadido).

Del fragmento en cita, se advierte que:

- a) La autoridad administrativa tendrá competencia específica y exclusiva para determinar e imponer sanciones por violaciones a los reglamentos; y
- b) Las penas consistirán en:
 - Multa administrativa;
 - Arresto administrativo; o
 - Trabajo comunitario.

En efecto, el precepto constitucional en análisis delimita y califica claramente la competencia de la administración pública, restringiéndola única y exclusivamente a la aplicación de castigos por infracciones a los reglamentos; mas no así, por violaciones a las disposiciones jurídicas previstas en ley.

Consecuentemente, la SEMARNAT, por conducto de la PROFEPA, solamente será competente para sancionar administrativamente el incumplimiento del contenido de los reglamentos en materia ambiental, siendo inconstitucional que, el artículo 171, de la LEGEEPA, pretenda conferirles competencia en materia de infracciones a la legislación ambiental.²⁰⁷

²⁰⁷ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 4º de abril de 2021.

Tan es así que, el párrafo cuarto, del artículo 21, de la CPEUM, prevé lo siguiente:²⁰⁸

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 21.-

(...)

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

(Énfasis agregado).

De lo anterior se infiere que, la autoridad judicial tiene competencia propia y exclusiva para imponer todo tipo de penas, a excepción de aquellas referidas en el párrafo cuarto del citado numeral.

Ciertamente, mientras que el párrafo cuarto confiere a la administración una competencia específica y limitada; el párrafo tercero reconoce a favor de la autoridad judicial una competencia amplia y sin calificación, que incluye la aplicación de todo tipo de sanciones, incluyendo aquellas que se originen por violaciones a la legislación ambiental.

Fuentes materiales del derecho ambiental como la doctrina jurídica y la jurisprudencia, han determinado que la administración incurre en incompetencia absoluta por usurpación de atribuciones, cuando invade la esfera de competencia del Poder Judicial o Legislativo, ejerciendo atribuciones que por mandato constitucional no le corresponden y violentando los principios de división de poderes, jerarquía de normas y constitucionalidad.²⁰⁹

No es óbice a lo anterior que, por el contexto de los párrafos primero y segundo del artículo 21, de la CPEUM, y por la remisión inmediata de la persecución de delitos por el

²⁰⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf. Consultado el 4° de abril de 2021.

²⁰⁹ “Teorías de las nulidades del acto administrativo”. **ARAUJO JUÁREZ**, José. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/6/art/art1.pdf>. Consultado el 4° de abril de 2021.

Ministerio Público, habrá quien argumente la competencia limitada y específica de la autoridad judicial para sancionar únicamente infracciones a la ley penal.

Sin embargo, al igual que Gabino Fraga, consideramos tales argumentos como ineficaces, pues atendiendo a los principios generales del derecho, donde la ley no distingue, no hay porque distinguir.²¹⁰

Máxime, si se toma en consideración que el texto original de la CPEUM de 1857 si efectuaba una distinción, al atribuir expresamente a la autoridad judicial competencia específica y limitada para imponer penas solamente por la comisión de delitos; siendo que, la CPEUM de 1917, no efectúa dicha calificación y, al mismo tiempo, únicamente deja a cargo de la administración, la aplicación de castigos por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía.²¹¹

Consecuentemente, es inadmisibles que los problemas de inconstitucionalidad propuestos, sean completamente ignorados por la legislación ambiental y se pretenda atribuir irregularmente a la administración pública y, en particular, a la PROFEPA, potestades sancionadoras que, por mandato constitucional, no le corresponden.

Obviamente, si nuestra intención es establecer un sistema ambiental administrativo sancionatorio, que pueda contribuir de alguna manera a la protección ambiental y aprovechamiento racional de recursos naturales, resulta menester respetar el estado de derecho y el principio de jerarquía de normas jurídicas.

Finalmente, se debe esclarecer la competencia en torno a la determinación e imposición de sanciones ambientales administrativas, fundamentalmente por la importancia que éstas tienen en la correcta aplicación y regulación de la política ambiental mexicana y sus instrumentos.

²¹⁰ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* Págs. 250 y 251.

²¹¹ *Ídem.*

6.- Conclusiones.

Las sanciones ambientales administrativas son instrumentos de control que cumplen con una función ecológica incompleta, siendo superados por la realidad empírica, que exige un modelo heterodoxo que contribuya a la reivindicación social y restauración ambiental.

Teóricamente, la potestad punitiva de la PROFEPA cumple con las funciones de intimidación, orden social y protección ecológica; no obstante, el análisis crítico de su aspecto teleológico, ha logrado desenmascarar los incontables errores y falacias, formales e informales, que merman su capacidad para contribuir a la efectiva protección medioambiental.

Igualmente, los problemas de inconstitucionalidad por incompetencia de la administración, implican un indebido ejercicio de la potestad punitiva en materia ambiental, principalmente porque la legislación administrativa y ambiental reconocen a favor de la PROFEPA, la determinación y aplicación de penas que, por mandato constitucional, corresponden a la autoridad judicial.

En conclusión, si tomamos en consideración los problemas asociados a la inspección y vigilancia, así como aquellos relacionados con la aplicación de sanciones ambientales administrativas, es dable afirmar que, en 2021, dos de los principales instrumentos para regular la aplicación de política ambiental, son incapaces de satisfacer las exigencias socioambientales y garantizar un desarrollo sustentable en México.

DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA REGULAR LA APLICACIÓN DE POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.

Un tercer elemento de la gestión ambiental mexicana, lo constituye la participación social para regular la aplicación de política ambiental, medularmente porque no sólo se reconoce su derecho a tomar parte en la vida pública, sino también su corresponsabilidad en la efectiva protección ambiental y aprovechamiento racional de recursos naturales.²¹²

La Declaración de Río de Janeiro de 1992 (DRJ), establece en su principio 10, la necesidad de sensibilizar y educar a la población en asuntos medioambientales, además de la obligación de los Estados para fomentar la participación social en la gestión ambiental.²¹³

Paralelamente, los artículos 40 y 41, de la CPEUM, prevén que la Nación Mexicana se constituye en una República representativa, democrática, laica y federal, que, desde la óptica ambiental, significa el establecimiento de un régimen democrático y representativo para propiciar la participación social en la gestión ambiental.²¹⁴

Como resultado, el numeral 157, de la LEGEEPA, confiere al gobierno federal atribuciones para fomentar la gestión democrática de la política ambiental, a través de la participación activa y directa de la población en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental mexicana.²¹⁵

²¹² QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Op. Cit.* Págs. 91 y 92.

²¹³ **DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO 1992.** Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

²¹⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

²¹⁵ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_180121.pdf. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

Finalmente, uno de los principales mecanismos de participación social para vigilar la correcta aplicación de la política ambiental mexicana, lo constituye la denuncia popular prevista en el artículo 189, de la LEGEEPA; instrumento que constituye nuestro objeto de estudio en el presente apartado.²¹⁶

²¹⁶ *Ídem.*

CAPÍTULO VII: LA DENUNCIA POPULAR.

1.- Introducción.

El sistema político mexicano procura alcanzar una organización democrática, por medio de la cual, todas las personas puedan participar activamente en asuntos públicos que, lógicamente, inciden de manera directa en su calidad de vida, salud y bienestar.²¹⁷

En materia ambiental, se han diseñado e implementado mecanismos de participación ciudadana, que reconocen el derecho humano individual o colectivo a intervenir en la toma de decisiones públicas, exponer propuestas y contribuir a los fines del Estado democrático y constitucional.²¹⁸

La denuncia popular es un instrumento que involucra a la sociedad en la correcta aplicación de los mecanismos de política ambiental analizados en los capítulos I, II, III, IV y V de la presente investigación, mediante el reporte a la PROFEPA de comportamientos irregulares causantes de desequilibrios ecológicos y deterioro ambiental.²¹⁹

Nuestro propósito consiste en analizar críticamente la figura de la denuncia popular e identificar posibles deficiencias en la LEGEEPA, que hacen nugatorio el derecho humano a participar de forma directa y activa en la protección del ambiente y recursos naturales, así como el disfrute de un entorno saludable y desarrollo sustentable.

El presente capítulo se integra de 5 apartados: en el primero, se explica el concepto y procedimiento de la denuncia popular; en el segundo, se estudian las fallas de las formas

²¹⁷ “El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de derecho”. SOL ARRIAZA, Ricardo. Acervo de la biblioteca virtual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

²¹⁸ *Idem.*

²¹⁹ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/215089/Denuncia_popular_2016.pdf. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

electrónicas de presentación; en el tercero, se examinan los problemas asociados a la ratificación por parte de grupos vulnerables; en el cuarto, se estudia la ineficacia de la conciliación de las partes; y, finalmente, en el sexto, se analiza la laxitud de las recomendaciones expedidas a autoridades infractoras.

2.- Concepto y procedimiento.

La denuncia popular es un mecanismo de participación pública que permite a toda persona física o moral que cuente con un interés jurídico o legítimo para reclamar ante la PROFEPA y, excepcionalmente, ante las autoridades municipales ubicadas en las localidades afectadas, aquellos hechos, actos u omisiones que ocasionen desequilibrio ecológico, deterioro ambiental o daños a los recursos naturales, así como la transgresión de disposiciones de la LEGEEPA o cualquier ordenamiento jurídico que regule la defensa, preservación y restauración del entorno.²²⁰

Desde luego, la denuncia ciudadana brinda un rol activo a la población, fundamentalmente aquella que reside en zonas de alto riesgo o agotamiento ambiental, coadyuvando directamente a la vigilancia de gestores y contaminadores, además de la aplicación de los instrumentos de política ambiental mexicana que analizamos previamente en los capítulos I, II, III y IV.²²¹

Ahora bien, el artículo 189, de la LEGEEPA concibe a la denuncia popular como un instrumento de incorporación ciudadana en la protección del medio vital, pudiendo reportar hechos, actos u omisiones atribuidos a autoridades o particulares que originen daños medioambientales.²²²

²²⁰ BRANES, Raúl. *Op. Cit.* Págs 288 a 291.

²²¹ “Denuncia popular, ¿ejercicio de la participación pública en la protección ambiental?” ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol. Acervo de la biblioteca jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: http://paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/346/Publica_20110325143243.pdf. Consultado el 24 de diciembre de 2020.

²²² LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

A continuación, se esquematizan las etapas del procedimiento administrativo en estudio:²²³

DENUNCIA POPULAR.		
ETAPA.	DESCRIPCIÓN.	FUNDAMENTO JURÍDICO.
Presentación.	La denuncia deberá formularse por escrito ante la PROFEPA o las autoridades municipales competentes, a través de la vía tradicional satisfaciendo los requisitos previstos en el artículo 190 de la LEGEEPA, o bien, por vía telefónica en términos del párrafo segundo de dicho numeral.	Artículo 189 y 190, de la LEGEEPA.
Ratificación.	Para el supuesto en que, el interesado, formule su denuncia por la vía telefónica, deberá comparecer a las oficinas más cercanas de PROFEPA, a ratificarla dentro del término de 3 días, contados a partir de la fecha de interposición.	Artículo 190, párrafos 2, 3 y 4, de la LEGEEPA.
Recepción.	La PROFEPA recibirá la denuncia y aperturará el expediente administrativo para el archivo de las actuaciones.	Artículo 191, párrafo primero, de la LEGEEPA.
Calificación.	La PROFEPA deberá admitir o desechar las denuncias ciudadanas, dentro del término de 10 días, contados a partir de la fecha de su presentación.	Artículo 191, párrafo tercero, de la LEGEEPA.

²²³ *Idem.*

Acumulación.	En el supuesto que, se presenten dos o más denuncias con materias conexas, se acumularán los expedientes para evitar resoluciones contradictorias.	Artículo 191, párrafo segundo, de la LEGEEPA.
Emplazamiento.	Admitida la denuncia, se emplazará al denunciado para que manifieste lo que a su derecho convenga y exhiba las pruebas correspondientes, en un término de 15 días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.	Artículo 192, párrafo primero, de la LEGEEPA.
Facultad de mejor proveer	Oficiosamente la PROFEPA podrá realizar las diligencias necesarias para allegarse de los medios de convicción necesarios para el dictado de la resolución definitiva.	Artículo 192, párrafos segundo y tercero, 194 y 201, de la LEGEEPA.
Pruebas novedosas.	Excepcionalmente, el denunciante podrá ofrecer y exhibir pruebas adicionales que, por su naturaleza, hayan sido desconocidas al momento de la interposición de la denuncia.	Artículo 193, de la LEGEEPA.
Conciliación.	Cuando la denuncia resulte infundada, la PROFEPA someterá a las partes a la conciliación.	Artículo 196, de la LEGEEPA.
Recomendaciones.	En caso que las denuncias por hechos, acciones u omisiones atribuidas a autoridades resulten fundadas, la PROFEPA emitirá una serie de recomendaciones para la posible solución del conflicto.	Artículo 195, de la LEGEEPA.

Resolución definitiva.	En el supuesto que, las denuncias por hechos, acciones u omisiones atribuidas a particulares resulten fundadas; la PROFEPA dictará una resolución que imponga las sanciones administrativas correspondientes, dejando a salvo los derechos de las partes afectadas para demandar la responsabilidad por daño ambiental.	Artículos 199, fracción VII, 203 y 204, de la LEGEEPA.
------------------------	---	--

A pesar de lo anterior, la denuncia popular es una figura que, pragmáticamente, adolece de diversas incongruencias que comprometen su aplicación y efectividad, dificultando el cumplimiento de los fines para los cuales fue creada, o sea, la participación pública en la preservación, restauración y protección del equilibrio ecológico.²²⁴

3.- Las fallas en las formas de presentación electrónica.

Por cuestiones prácticas, es menester transcribir los numerales 189 y 190, de la LEGEEPA, que prevén:²²⁵

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ARTÍCULO 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades **podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.**

²²⁴ “Análisis de la denuncia popular como instrumento jurídico para salvaguardar el medio ambiente”. MARTÍNEZ FLORES, Mario Xocoyotzin. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/68148/Mart%C3%ADnez%20Flores%20Mario%20Xocoyotzin%20-%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado el 24 de diciembre de 2020.

²²⁵ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

ARTÍCULO 190.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

I.- El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

II.- Los actos, hechos u omisiones denunciados;

III.- Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y

IV.- Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Asimismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

(Énfasis agregado).

De los preceptos jurídicos en estudio, se infiere que:

a) La denuncia popular, deberá formularse a través de 2 modalidades esenciales:

- Tradicional: Mediante escrito presentado ante la PROFEPA y, excepcionalmente, ante las autoridades municipales de aquellas localidades que no cuenten con oficinas de representación de la Procuraduría, satisfaciendo las formalidades exigidas por el numeral 190, de la LEGEEPA; y

- Telefónica: llamando a las oficinas de la PROFEPA, en cuyo caso, el funcionario que atienda al denunciante, deberá levantar un acta circunstanciada que contenga los pormenores de la reclamación.

Por su parte, la Página Oficial de la PROFEPA, establece que, las denuncias ciudadanas, podrán formularse de la siguiente manera:²²⁶

- a) Tradicionalmente: Por escrito presentado ante la PROFEPA, los módulos de atención ciudadana, o bien, las autoridades municipales, cumpliendo con los requisitos contenidos en el artículo 190, de la LEGEEPA;
- b) Telefónicamente: Llamando al Lada sin costo 800-776-33-72, que corresponde a las oficinas de representación de la PROFEPA, en términos del párrafo segundo, del artículo 190, de la LEGEEPA; y
- c) En línea: Accediendo a la página <http://ow.ly/twSxQ> o por el correo electrónico denuncias@profepa.gob.mx.

Consideramos un acierto que, en 2021, se haga uso de la tecnología para permitir a los ciudadanos denunciar virtualmente el desequilibrio ecológico y daño ambiental.

No obstante, el Portal Oficial de la PROFEPA, excede el contenido de los artículos 189 y 190, de la LEGEEPA, al establecer ilegalmente una nueva manera para interponer las denuncias ciudadanas, o sea, la modalidad en línea.

Tan es así que, el párrafo segundo, del artículo 190, de la LEGEEPA, es el encargado de regular el funcionamiento de las denuncias ciudadanas que no sean formuladas

²²⁶ Página Oficial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/articulos/como-realizar-una-denuncia-ante-profepa?idiom=es>. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

presencialmente, estableciendo la posibilidad de realizarlas única y exclusivamente por vía telefónica, mas no así, por vía electrónica.²²⁷

Máxime que, atendiendo al Principio de Reserva de Ley consagrado en el artículo 73, Fracción XXIX-G, de la CPEUM, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, expedir leyes que establezcan la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico.²²⁸

Por ende, ninguna disposición administrativa y secundaria emitida con fundamento en el numeral 89, fracción I, de la CPEUM, podrá exceder el contenido de la Ley.

Tales inconsistencias disminuyen la eficacia de la denuncia popular, existiendo grandes posibilidades de que, las resoluciones definitivas, sean declaradas nulas en sede jurisdiccional.

El problema radica cuando, derivado de una denuncia en línea, la PROFEPA impone a los infractores, una o más de las sanciones administrativas contenidas en el numeral 171, de la LEGEEPA, pues éstos podrán interponer juicio de nulidad ante el TFJA, en términos de la fracción XII, del artículo 3º, de la Ley Orgánica de dicho Órgano Jurisdiccional (LOTFJA), alegando su ilegalidad por ser fruto de un acto viciado de origen.²²⁹

Por supuesto, en los conceptos de impugnación contenidos en el escrito inicial de demanda, los actores argumentan que, la denuncia en línea y su admisión, resultan ilegales, al haber sido efectuadas por una vía distinta a las establecidas en la LEGEEPA, contraviniendo el contenido de los dispositivos 189 y 190, de dicho ordenamiento; razón

²²⁷ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

²²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 1º de diciembre de 2020.

²²⁹ **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

por la que, todos los actos derivados de ésta, son igualmente ilegales y deberán ser declarados nulos por el TFJA.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio sostenido por el Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de la jurisprudencia con número de registro 252103, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, durante la Décima Época, dentro del Tomo VI, Página 376:²³⁰

ACTOS VICIADOS, FRUTOS DE.

Si un acto o diligencia de la autoridad está viciado y resulta inconstitucional, todos los actos derivados de él, o que se apoyen en él, o que en alguna forma estén condicionados por él, resultan también inconstitucionales por su origen, y los tribunales no deben darles valor legal, ya que de hacerlo, por una parte alentarían prácticas viciosas, cuyos frutos serían aprovechables por quienes las realizan y, por otra parte, los tribunales se harían en alguna forma partícipes de tal conducta irregular, al otorgar a tales actos valor legal.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, julio de 2015.

(Énfasis añadido).

Como puede inferirse, el TFJA resuelve en términos de las fracciones II y III, del artículo 51, de la LFPCA, en relación con el diverso 52, fracción II, del mismo cuerpo normativo, declarando fundados los conceptos de impugnación y, por ende, la nulidad de los actos controvertidos.²³¹

Sucede pues que, lo accesorio sigue la suerte de lo principal, es decir, si la denuncia y su admisión son ilegales, por contravenir el contenido de los numerales 189 y 190, de la LEGEEPA, también lo será la resolución definitiva que determine la imposición de sanciones administrativas a los responsables, al derivar de actos que son viciados de origen, siendo nulo todo el procedimiento administrativo.²³²

²³⁰ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. Consultado el 24 de diciembre de 2020.

²³¹ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf. Consultado el 12 de diciembre de 2020.

²³² Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. Consultado el 24 de diciembre de 2020.

Grosso modo, las fallas enunciadas entorpecen el funcionamiento de la denuncia popular, permitiendo que, los gestores y contaminadores que causen desequilibrios ecológicos y daños ambientales, puedan obtener la nulidad de las resoluciones impugnadas en sede jurisdiccional.

Visto de esta forma, si la intención del Estado Mexicano es permitir que las personas físicas o morales puedan denunciar el daño ambiental vía internet, es menester que se efectúen urgentes reformas a la LEGEEPA, modificando el segundo párrafo del artículo 190, para añadir la modalidad electrónica y eliminar toda incongruencia que, ultimadamente, contribuya al fortalecimiento de la denuncia ambiental como un mecanismo de participación pública en nuestro país.

4.- Los inconvenientes de la ratificación ciudadana.

El párrafo segundo, del artículo 190, de la LEGEEPA, prevé la posibilidad de formular denuncias populares a través de la vía telefónica, o sea, una modalidad no presencial, que se caracteriza porque la autoridad ambiental y el denunciante no se encuentran en la misma dimensión espacio-temporal, debido a que, en México, existen localidades de difícil acceso en las que no hay representación de la PROFEPA, o bien, de autoridades municipales.²³³

En todo caso, el Legislador pretendió facilitar la defensa los derechos humanos de personas físicas o morales ubicadas en zonas apartadas y afectadas por el desequilibrio ecológico o el daño ambiental, brindando la alternativa de realizar denuncias populares telefónicamente.

En dicho supuesto se impone la carga procedimental al denunciante, para que, en el término de 3 días contados a partir de la interposición de la denuncia, comparezca ante

²³³ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 25 de diciembre de 2020.

las oficinas de representación de la PROFEPA, a ratificarla, con el apercibimiento que, de no cumplir en tiempo y forma, se tendrá por no presentada la misma.²³⁴

Usualmente, los lugares que carecen de oficinas de representación de la PROFEPA y la autoridad municipal, constituyen zonas aisladas y altamente marginadas, que se distinguen por ser el hábitat de comunidades indígenas o núcleos de población ejidal, que viven en condiciones pobreza extrema.

Bajo esa tesitura, la carga procedimental de ratificar la denuncia en un plazo de 3 días, representa un gran obstáculo para la defensa de los derechos humanos de grupos vulnerables, en virtud que, los denunciantes, deberán desplazarse en un plazo reducido de las comunidades de origen a las locaciones en que se encuentren las oficinas de representación aludidas.

Debe tomarse en consideración, el hecho que, no todos los individuos poseen los medios y las facilidades para trasladarse rápidamente de un lugar a otro, máxime que, en zonas altamente marginadas, los habitantes carecen de los recursos económicos para cumplir con las cargas procedimentales impuestas por la LEGEEPA.

Luego entonces, se violan los derechos humanos a la igualdad jurídica y acceso a la justicia, toda vez que, la PROFEPA, debe fomentar la paridad de oportunidades para el goce y defensa de las prerrogativas de todos y cada uno de los individuos, más aún tratándose de grupos vulnerables.²³⁵

Es menester que, en determinados supuestos, se eliminen las cargas procedimentales que simbolicen impedimentos jurídicos, económicos, culturales, políticos o sociales que obstruyan el ejercicio de las garantías para proteger derechos humanos de personas que se encuentran en condición de extrema pobreza o marginación.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>. Consultado el 25 de diciembre de 2020.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio adoptado por la Primera Sala de la SCJN, dentro de la jurisprudencia con número de registro 2015678, publicada en el Semanario Judicial de la Federación durante la Décima Época, dentro del Libro 49, Tomo I, página 119:²³⁶

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.

El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. **Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.** Por ello, **la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación;** además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Amparo directo en revisión 1464/2013. Blanca Esthela Díaz Martínez. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Amparo directo en revisión 3327/2013. Norma Karina Ceballos Aréchiga. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo directo 19/2014. 3 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga

²³⁶ *Idem.*

Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 1125/2014. Ignacio Vargas García. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Amparo directo en revisión 6055/2014. Leticia Romano Muñozcano y otros. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Tesis de jurisprudencia 126/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 01 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 04 de diciembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

(Énfasis añadido).

Igualmente es aplicable por analogía, el criterio adoptado por Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de la tesis con número de registro 2016984, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación durante la Décima Época, dentro del Libro 54, Tomo III, página 2490:²³⁷

DEMANDA DE AMPARO. CASO EN QUE ES INNECESARIA LA EXHIBICIÓN DE COPIAS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY DE LA MATERIA, ATENTO AL DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE GRUPOS VULNERABLES.

El artículo citado establece los casos en que el órgano jurisdiccional que conozca de la demanda de amparo, expedirá las copias faltantes de ésta y enuncia a los menores, incapaces, trabajadores, derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo individual o personas en condiciones de pobreza o marginación, ello con la finalidad de lograr dentro de la igualdad sustantiva o de hecho, una paridad de oportunidades en el goce, ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas; de ahí que sea innecesaria la exhibición de copias prevista en el artículo 110 de la Ley de Amparo, si el propio legislador consideró que dicha exigencia impediría a los integrantes de ciertos grupos sociales sujetos a vulnerabilidad gozar y ejercer plenamente su derecho al acceso efectivo a la justicia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Queja 191/2017. Dulce Helen Rodarte Alemán. 11 de agosto de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Domínguez. Secretario: Manuel Ayala Reyes.

Nota: Por ejecutoria del 16 de enero de 2019, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 226/2018 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

²³⁷ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016984>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

(Énfasis agregado).

De los criterios en cita, se desprende que:

- a) La igualdad jurídica sustantiva o de hecho, implica que el Estado Mexicano está obligado a garantizar una paridad en el goce y ejercicio, real y efectivo de los derechos humanos de cada uno de los individuos;
- b) En determinados casos, la protección a la igualdad jurídica sustantiva o de hecho, entraña la erradicación o disminución de obstáculos de cualquier índole, incluso, jurídica, que impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de grupos sociales vulnerables;
- c) La violación a la igualdad jurídica sustantiva o de hecho, acaece cuando, la autoridad, no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar las obstrucciones que dificulten el goce y ejercicio de derechos humanos de grupos vulnerables, existiendo una discriminación estructural y sistemática hacia tales individuos; y
- d) El artículo 110, de la LA, es un antecedente que ejemplifica cómo, en determinados casos, se eliminan cargas procesales para alcanzar la igualdad sustantiva o de hecho, en aras de garantizar el acceso a la justicia, así como la paridad de oportunidades en el goce y ejercicio, real y efectivo, de grupos vulnerables.²³⁸

Evidentemente, la carga procedimental impuesta a miembros de comunidades que se encuentran en condición de extrema pobreza o marginación, para ratificar en el término de 3 días, la denuncia ambiental efectuada telefónicamente, equivale a la discriminación

²³⁸ **LEY DE AMPARO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf. Consultado el 26 de diciembre de 2020.

estructural y sistemática de las prerrogativas de igualdad jurídica y acceso a la justicia, haciendo nugatorio el goce y ejercicio, real y efectivo de los derechos humanos de grupos vulnerables.

Consecuentemente, se insta a reformar el párrafo segundo, del artículo 190, de la LEGEEPA, estableciendo que, tratándose de denuncias telefónicas formuladas por personas que se ubiquen en condiciones de pobreza extrema o marginación, será innecesaria la ratificación ante la PROFEPA, por considerar que, dicha exigencia, impediría el goce y ejercicio efectivo de grupos vulnerables.²³⁹

Mientras se reforma la LEGEEPA, la PROFEPA, debería atender al principio “*pro homine*”, dejando de aplicar la norma de derecho nacional que discrimina estructural y sistemáticamente a individuos en condición de pobreza extrema y marginación, para aplicar las reglas básicas en materia de igualdad jurídica y acceso a la justicia de grupos vulnerables, adoptadas en la Declaración de Brasilia (DB), celebrada en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.²⁴⁰

Es aplicable por analogía, el criterio adoptado por la Primera Sala de la SCJN, dentro de la tesis con número de registro 2011523, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación durante la Décima Época, dentro del Libro 29, Tomo II, Página 1103:²⁴¹

ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS BÁSICAS EN LA MATERIA, ADOPTADAS EN LA DECLARACIÓN DE BRASILIA, EN LA XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA DE MARZO DE 2008, EN RELACIÓN CON EL BENEFICIO DE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, TRATÁNDOSE DE ADULTOS MAYORES.

Las reglas citadas no reúnen los requisitos a que aluden los artículos 76, fracción I y 89, fracción X, de la Constitución Federal, de ahí que no constituyan propiamente un tratado internacional de carácter vinculante para quienes ejercen la función jurisdiccional; **no obstante, pueden resultar una herramienta de gran utilidad para estos últimos, en virtud de que establecen diversos estándares que, fundados en el respeto que se debe dar a la dignidad de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, favorecen que éstas tengan un efectivo acceso a la justicia;** pero, ni aun tomando en consideración esas reglas, se podría llegar a la conclusión de que en todos los casos en que intervengan adultos mayores es obligatorio suplir en su favor la deficiencia de la queja, pues de acuerdo con esas reglas,

²³⁹ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 25 de diciembre de 2020.

²⁴⁰ DECLARACIÓN DE BRASILIA. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7034.pdf>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.

²⁴¹ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011523>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.

si bien la edad de las personas puede constituir una causa para estimar que se encuentran en estado de vulnerabilidad, lo cierto es que la edad juega un doble papel al momento de considerar quiénes son las personas que deben considerarse vulnerables, pues así como se considera que la mínima edad es determinante para actualizar la vulnerabilidad de las personas, también se considera que el envejecimiento, propio de una edad avanzada, puede colocar a las personas en ese estado; no obstante, se debe tener en consideración que en el caso de los niños, niñas y adolescentes, la edad por sí sola es suficiente para estimar que están en un estado de vulnerabilidad que debe tenerse en consideración cuando éstos acceden a la justicia, pues por su falta de madurez física y mental requieren una protección legal reforzada; sin embargo, cuando la edad opera a la inversa y provoca un envejecimiento en las personas, ello por sí solo no es suficiente para estimar que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues esto sólo acontece cuando la persona adulta mayor encuentra especiales dificultades en razón de sus capacidades funcionales para ejercitar sus derechos; de ahí que la simple circunstancia de ser un adulto mayor, no necesariamente implica que la persona se encuentre en un estado de vulnerabilidad.

Amparo directo en revisión 1399/2013. Olivia Garza Barajas. 15 de abril de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

(Énfasis añadido).

5.- Los errores de la etapa conciliadora.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) son instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano con el propósito de complementar las herramientas tradicionales del sistema de justicia clásico, brindando una serie de opciones que permiten la amigable composición de los conflictos que se susciten entre las partes interesadas.²⁴²

Dentro de los MASC previstos en el párrafo quinto, del artículo 17, de la CPEUM, se ubica la denominada conciliación, como un medio que posibilita la resolución amistosa de las disputas que acaezcan en distintos ámbitos, por ejemplo, el medio ambiente.²⁴³

Por lo tanto, la conciliación se caracteriza por ser un procedimiento extrajudicial, o sea, alternativo al litigio, a través del cual dos o más individuos que se encuentran en desacuerdo,

²⁴² “*Los medios alternos de solución de conflictos en la legislación familiar mexicana*”. GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6200/5.pdf>. Consultado el 28 de diciembre de 2020.

²⁴³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf. Consultado el 28 de diciembre de 2020.

son orientados por un tercero que, generalmente, es ajeno a la controversia y se denomina conciliador, con el objeto de entablar negociaciones y acordar el remedio más viable para hacer frente a la problemática.²⁴⁴

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio adoptado por Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de la jurisprudencia con número de registro 20046630, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta durante la Décima Época, dentro del Libro XXV, Tomo III, página 1723:²⁴⁵

ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición). En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias "**son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita ..., permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo**"; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 278/2012. Alfonso Ponce Rodríguez y otros. 13 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Domínguez. Secretario: Enrique Gómez Mendoza.

(Énfasis añadido).

²⁴⁴ GUZMÁN BARRÓN, César. "La conciliación: principales antecedentes y características." Revista de Derecho PUCP, Perú, No. 52, diciembre, 1999. Págs. 67 a 74.

²⁴⁵ Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004630>. Consultado el 28 de diciembre de 2020.

Del criterio en estudio, se colige que:

- a) El artículo 17, de la CPEUM prevé el derecho humano para resolver diferencias a través de los MASC, con la única condición de que, éstos, se encuentren previstos en ley;
- b) Las partes gozarán de un catálogo amplio para decidir la manera en la que desean resolver el conflicto, ya sea a través de los MASC, o bien, la justicia administrativa en materia ambiental;
- c) El propósito de los MASC consiste en garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita, además de propiciar la participación activa de las partes para encontrar nuevas formas de resolver amistosamente los conflictos; y
- d) La audiencia de conciliación fue diseñada con el propósito de que las partes lleguen a una solución de común acuerdo, concluyendo pronta y expeditamente la controversia, previo al dictado de una resolución heterocompositiva.

En materia medioambiental, se destaca el contenido de los artículos 196 y 199, fracción III, de la LEGEEPA, que son los encargados de regular la conciliación en la denuncia popular:²⁴⁶

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ARTÍCULO 196.- **Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación.** En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

(...)

ARTÍCULO 199.- **Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:**

²⁴⁶ LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 28 de diciembre de 2020.

(...)

III.- Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;

(Énfasis añadido).

De lo anterior se deduce que:

- a) El procedimiento administrativo puede concluir con el dictado de una resolución definitiva que declare infundada la denuncia popular, por no haber transgresiones al ordenamiento jurídico, orden público e interés social; y
- b) Para los casos previstos en el inciso anterior, la PROFEPA iniciará la etapa de conciliación entre los interesados;

Aparentemente, el Legislador pretendió implementar la conciliación como una alternativa para solucionar las controversias que se susciten por hechos, actos u omisiones de autoridades o particulares, que produzcan desequilibrios ecológicos y daños al ambiente o a los recursos naturales; sin embargo, existen incongruencias que nulifican su eficacia dentro del procedimiento administrativo:

- a) Por regla general, dentro del sistema jurídico mexicano, los mecanismos autocompositivos tales como la conciliación, se celebran previo a la etapa resolutoria del procedimiento administrativo o del proceso judicial, brindando la oportunidad a los interesados de resolver amistosamente la divergencia;²⁴⁷
- b) La LEGEEPA compromete el funcionamiento de la conciliación, ya que ésta sólo operará una vez que el conflicto haya sido resuelto heterocompositivamente, es decir, para aquellos casos en que la resolución definitiva declare infundada la denuncia popular;

²⁴⁷ GUZMÁN BARRÓN, César. *Op. Cit.* Pág. 67 a 74.

- c) Si no existen violaciones a la normatividad ambiental, ni se afecta el interés social o el orden público, resulta evidente que, jurídicamente, no existe conflicto que conciliar;
- d) El hecho que la denuncia popular sea resuelta mediante un mecanismo heterocompositivo, deja sin materia la conciliación, pues de conformidad con el artículo 57, de la LFPA, pone fin al procedimiento administrativo la resolución expresa del mismo o el convenio de las partes, pero en ningún procederá caso ambos, es decir, un conflicto no puede ser resuelto simultáneamente por medios distintos; y
- e) ¿Por qué el Legislador no estableció la procedencia de la conciliación para aquellos casos en que la denuncia popular fuera fundada?, considerando que, en dicho supuesto, con mayor razón debe otorgarse a las partes la oportunidad de llegar una amigable composición.

Dichos errores limitan la eficacia de la conciliación en el ámbito de la denuncia popular, siendo indispensable adoptar las siguientes medidas para garantizar su correcto funcionamiento en asuntos medioambientales:

- c) Efectuar la reforma del artículo 196, de la LEGEPA, para:
 - Eliminar la hipótesis normativa que limita la procedencia de la conciliación, para aquellos casos en que la denuncia popular resulte infundada, por no violentar la normatividad ambiental, ni afectar el orden público e interés social; y
 - Celebrar la audiencia de conciliación previo a la emisión de la resolución que ponga fin, de manera heterocompositiva, al procedimiento administrativo;

- d) En el supuesto de no realizar modificaciones a la LEGEEPA, es preferible derogar el numeral 196, de dicho cuerpo normativo, habida cuenta que no cumple con su propósito jurídico y constituye un intento fallido por implementar los MASC en materia ambiental.

En síntesis, si la intención del legislador era instaurar la etapa de conciliación en la denuncia popular, se deben establecer las condiciones jurídicas necesarias para asegurar el adecuado acceso y funcionamiento dentro del procedimiento administrativo, dejando de ser una mera formalidad para convertirse en una verdadera alternativa que gozan las partes para resolver amistosamente los conflictos por daños ambientales o desequilibrios ecológicos.

6.- *La laxitud de recomendaciones a autoridades infractoras.*

La denuncia popular permite a los individuos reportar hechos, actos u omisiones atribuibles a autoridades federales, estatales y municipales, que ocasionen desequilibrios ecológicos o daños al ambiente y recursos naturales.

Los artículos 195 y 199, fracción II, de la LEGEEPA, prevén lo siguiente:²⁴⁸

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

ARTÍCULO 195.- Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente **serán** públicas, autónomas y **no vinculatorias.**

(...)

ARTÍCULO 199.- Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

²⁴⁸ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 3° de enero de 2021.

(...)

II.- Por haberse dictado la recomendación correspondiente;

(...)

(Énfasis agregado).

Para los supuestos en que la denuncia popular resulte fundada, la PROFEPA emitirá recomendaciones a las autoridades infractoras con el propósito de emprender las acciones necesarias para subsanar las conductas irregulares imputadas.

Cabe decir que, las consecuencias jurídicas previstas en los numerales aludidos, son extremadamente laxas y difícilmente contribuyen a la protección ambiental o restauración del equilibrio ecológico.

Lo anterior porque éstas son de carácter no vinculante, es decir, no existe deber por parte de las autoridades infractoras para acatar las orientaciones emitidas por la PROFEPA; máxime que, la LEGEEPA, no contempla la imposición de sanciones administrativas a los funcionarios que actúen irregularmente y causen daños medioambientales.

Un ejemplo, lo constituye la dilación injustificada de las visitas de inspección y vigilancia analizadas en el capítulo IV, medularmente porque:

- a) Si no se emite la resolución definitiva y, consecuentemente, exista un deterioro ambiental, dicha omisión no será sancionada, ni existirá obligación para adoptar las recomendaciones emitidas en términos del último párrafo, del artículo 195, de la LEGEEPA; y
- b) No existe imparcialidad, pues la PROFEPA ostenta el carácter de denunciado y autoridad dentro de un mismo procedimiento administrativo, o sea, es quien incurre en la omisión reclamada y, al mismo tiempo, quien dicta las recomendaciones aludidas.

Claro está que, los preceptos normativos en análisis, ilustran el tratamiento permisivo que el Legislador diseñó para pretender controlar el comportamiento de autoridades federales, estatales y municipales. Primordialmente por la falta de coercitividad, así como por la desproporcionalidad y diferenciación existente entre las consecuencias jurídicas impuestas a los gobernados y gobernantes.

A mayor abundamiento, el párrafo quinto, del artículo 4º, de la CPEUM, concibe al Estado Mexicano como garante de los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable.²⁴⁹

Resulta ilógico que, pragmáticamente, los funcionarios infractores sean sujetos a un régimen jurídico flexible, o sea, a recibir recomendaciones que destacan por su falta de coercitividad y efecto vinculante; mientras que, los gobernados, se subordinan a resoluciones definitivas de carácter obligatorio, sancionatorio y, excepcionalmente, reparador del daño ambiental.

Se propone adoptar las siguientes medidas legislativas para asegurar el oportuno funcionamiento de las denuncias populares:

a) Efectuar la reforma a los artículos 195 y 199, fracción II, de la LEGEPA, para:

- Estandarizar la imposición de sanciones administrativas a los infractores, sin importar que sean servidores públicos o particulares;
- Erradicar el esquema de recomendaciones públicas, autónomas y no vinculantes, para el caso de hechos, actos u omisiones irregulares provenientes de funcionarios; y

²⁴⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 2º de enero de 2021.

- Establecer la posibilidad de demandar la responsabilidad por daño ambiental originada por la actividad irregular no sólo de particulares, sino también del Estado Mexicano.

Naturalmente, existe una disparidad en la impartición de justicia, resultando indispensables modificaciones a la LEGEEPA, a efecto de que se equiparen las consecuencias jurídicas impuestas a autoridades infractoras, coadyuvando a un adecuado sistema sancionatorio que disminuya la impunidad y corrupción.

En efecto, la corrupción es un fenómeno que ha logrado desarrollarse y desempeña un papel trascendental dentro del funcionamiento del Estado Mexicano, sobre todo en el ámbito del Poder Ejecutivo, a causa de las relaciones que, las autoridades administrativas, entablan diariamente con los particulares a fin de ejecutar la ley.²⁵⁰

De hecho, el Reporte de Índice de Percepción de la Corrupción 2019, en una escala de 0 (*altamente corrupto*) a 100 (*ausencia de corrupción*), otorgó a México 29 puntos, ubicándolo en color rojo y dentro de la categoría de países altamente corruptos.²⁵¹

Resulta claro que, los servidores públicos deberían cumplir con el orden jurídico y respetar el principio de legalidad con el objeto de proteger al medio ambiente. No obstante, la aplicación de recomendaciones laxas e inadecuadas permiten la influencia ilegal de agentes externos para modificar la conducta de empleados públicos, favoreciendo intereses privados a cambio de una compensación.²⁵²

²⁵⁰ ROWLAND, Michel. “*Visión contemporánea de la corrupción*”. Revista la Hora de la Transparencia en América Latina, Argentina, No. 22, junio, 1998, Págs, 31 a 42.

²⁵¹ Reporte de Índice de Percepción de Corrupción 2019. Acervo de la biblioteca virtual de la Organización de Transparencia Internacional: la Coalición Global en Contra de la Corrupción. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/17x9bGoZW3qATWNO6hO2qDsAlv6OJo4RX/view>. Consultado el 14 de diciembre de 2020.

²⁵² *Idem*.

7.- Conclusiones.

Teóricamente, la denuncia popular es un instrumento destinado a involucrar directa y activamente a la sociedad en la aplicación y regulación eficaz de los instrumentos de política ambiental mexicana, mediante la denuncia de hechos, actos, u omisiones que produzcan desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

Pese a todo, la LEGEEPA adolece de diversas fallas que, pragmáticamente, disminuyen la efectividad y credibilidad de la denuncia popular, haciendo nugatorio el derecho individual y colectivo de las personas a intervenir en la defensa ambiental.

Consideramos acertado el empleo de nuevas tecnologías para favorecer la interposición de denuncias ciudadanas dentro del territorio nacional; sin embargo, estos cambios deben realizarse adecuadamente, respetando el principio de reserva de ley, jerarquía de normas y legalidad.

Respecto a la ratificación de la denuncia, se debe establecer un plazo razonable para que los denunciantes puedan trasladarse a las localidades correspondientes, así como implementar supuestos de excepción que eliminen dicha carga procedimental para proteger la igualdad jurídica y acceso a la justicia de grupos vulnerables.

Asimismo, debe fomentarse la utilización de los MASC y celebrarse una audiencia de conciliación previa a la etapa resolutive, en aras de resolver amistosamente conflictos del orden medioambiental y evitar resoluciones contradictorias.

Por si fuera poco, debe eliminarse el tratamiento laxo aplicable a autoridades infractoras e implementar en la LEGEEPA, una serie de sanciones administrativas a los funcionarios que actúen irregularmente y causen daños ambientales, disminuyendo la impunidad y corrupción.

Finalmente, resulta menester efectuar reformas al marco normativo para fortalecer los instrumentos de participación ciudadana en la defensa y conservación del medio ambiente, amén de eliminar el desfase que hay entre la LEGEEPA y la realidad socioambiental del año 2021.

DE LOS PRINCIPALES MECANISMOS DE TUTELA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL.

Un último elemento de la gestión ambiental mexicana, consiste en la protección jurídica de los administrados frente a la administración, pues el ordenamiento jurídico ofrece un conjunto de herramientas a los gobernados para combatir actos emitidos o ejecutados irregularmente por autoridades ambientales, dando origen a la denominada justicia administrativa.²⁵³

Ahora bien, dentro de los derechos públicos subjetivos de los administrados, se ubica el derecho a la legalidad de los actos administrativos, o sea, la potestad de los particulares para exigir, que la actuación de la administración se sujete a las prescripciones de la ley, tales como: la competencia, forma, motivo, objeto, fin y oportunidad.²⁵⁴

Sin lugar a duda, la intención consiste en respetar y garantizar el estado de derecho en México, al prevenir que, la administración pública, ejerza indebidamente su poder e incida de manera arbitraria en la esfera jurídica de los particulares.

Luego entonces, los gobernados gozan del acceso efectivo a mecanismos de tutela administrativa y jurisdiccional orientados a ejercer un control de legalidad sobre los actos definitivos de calificación ambiental, emanados de cualquier procedimiento administrativo vinculado con la aplicación, regulación y participación social de la política ambiental mexicana, a fin de revocarlos, modificarlos o confirmarlos.²⁵⁵

Finalmente, dentro de los principales mecanismos de tutela administrativa o jurisdiccional en materia ambiental, se encuentra el recurso de revisión contenido en el artículo 176,

²⁵³ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *“Teoría y práctica del contencioso administrativo federal”*, 9ª edición, México, Ed. Porrúa, 2011. Págs. 1 a 16.

²⁵⁴ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.* Págs. 450 y 451.

²⁵⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. Cit.* Págs 14 a 16.

de la LEGEEPA y el Juicio contencioso administrativo federal previsto en el numeral 2º, de la LFPCA; mismos que constituyen el objeto de estudio del presente apartado.

CAPÍTULO VIII: EL CONTENCIOSO AMBIENTAL MEXICANO.

1.- Introducción.

En México, la justicia administrativa comprende los medios de impugnación, a través de los cuales, se aspira a solucionar conflictos derivados por la aplicación, regulación y participación social de los instrumentos de política ambiental, procurando proteger los derechos de particulares mediante la revisión de actos de autoridad irregulares.²⁵⁶

En efecto, la resolución de asuntos ambientales se encuentra inmersa dentro de la justicia administrativa, que se encarga de establecer los mecanismos de control administrativo y jurisdiccional sobre actos administrativos de calificación ambiental, con el propósito de determinar si existen o no violaciones al marco normativo, y, de ser así, restaurar su legalidad.

Bajo esa tesitura, el recurso administrativo y la jurisdicción administrativa constituyen los instrumentos diseñados por el Legislador para combatir resoluciones administrativas dictadas en términos de la LEGEEPA, sus reglamentos y demás disposiciones jurídicas en materia ambiental.²⁵⁷

Pese a todo, pragmáticamente se suscitan innumerables fallas que perjudican el desempeño de la justicia administrativa, impidiendo la efectiva resolución de conflictos derivados por la emisión o ejecución de actos que generen desequilibrios ecológicos o daños al entorno natural.

²⁵⁶ “*Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Materia Ambiental en México*”. **MARTÍNEZ ROSASLANDA**, Sergio. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/69.pdf>. Consultado el 3° de enero de 2021.

²⁵⁷ *Idem*.

El presente capítulo se integra por 2 apartados principales: en el primero, se analiza el recurso de revisión y se explican sus principales deficiencias; en el segundo, se estudia el juicio contencioso administrativo federal, como un mecanismo de tutela jurisdiccional sobre actos administrativos asociados a los instrumentos de política ambiental mexicana.

2.- Las desventajas del recurso de revisión.

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, define al recurso administrativo como:²⁵⁸

“...un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”

(...)

Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores, tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de resolver la instancia sujetándose estrictamente al examen de los agravios que haga valer el recurrente, o bien, y esto especialmente cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado...”

(Énfasis agregado).

En igual forma, Héctor Fix-Zamudio destaca que, el recurso administrativo, es un mecanismo legal mediante el cual los particulares, cuyos derechos e intereses son vulnerados por la emisión o ejecución de un determinado acto administrativo, buscan su revisión en sede administrativa con la intención de revocarlo o modificarlo en caso de ser encontrado ilegal e inoportuno.²⁵⁹

²⁵⁸ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* Pág. 451.

²⁵⁹ “Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos”. FIX ZAMUDIO, Héctor. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1973/8.pdf>. Consultado el 5° de enero de 2021.

Igualmente, los recursos administrativos se clasifican de conformidad con la autoridad que efectúa la revisión:²⁶⁰

- a) Horizontales: La autoridad que resuelve es la misma que emitió el acto administrativo impugnado;
- b) Verticales: El superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución controvertida, es quien resuelve el recurso; y
- c) Autónomos: Opera para aquellos casos en que, una comisión u órgano especializado e independiente, determina la validez o no de los actos recurridos.

En los supuestos contenidos en los incisos a) y c), la autoridad revisora tendrá facultades exclusivas para determinar la legalidad o no de las resoluciones combatidas, atendiendo a los agravios formulados por el recurrente; mientras que, la hipótesis referida en el inciso b), implica cómo el superior jerárquico tendrá facultades para examinar la legalidad y oportunidad de los actos impugnados.

Ahora bien, los artículos 176 y 179, de la LEGEEPA,²⁶¹ en relación con el diverso 86, de la LFPA,²⁶² prevén la procedencia optativa del recurso de revisión en contra de actos administrativos definitivos de contenido ambiental, debiéndose presentar por escrito y ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro del término de 15 días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto recurrido.

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 5° de enero de 2021.

²⁶² **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 5° de diciembre de 2020.

Adicionalmente, de conformidad con los numerales 177, de la LEGEEPA²⁶³ y 87, de la LFPA,²⁶⁴ el promovente podrá solicitar la suspensión del acto impugnado, siempre y cuando no contravenga el orden público e interés social, se garantice el interés fiscal de la Federación, así como los daños o perjuicios que se puedan ocasionar a terceros.

Presentada la revisión, la autoridad que emitió el acto impugnado deberá admitir o desechar el recurso, además de acordar el otorgamiento o denegación de la suspensión, turnando el recurso al superior jerárquico para su resolución definitiva.

Finalmente, en términos de los artículos 17, 90, 91 y 92, de la LFPA, el superior jerárquico tendrá un plazo máximo de 3 meses, para dictar la resolución definitiva, pudiendo:²⁶⁵

- a) Sobreseer el recurso administrativo;
- b) Confirmar el acto recurrido;
- c) Modificar el acto controvertido; y
- d) Nulificar absoluta o relativamente la resolución impugnada.

En todo caso, transcurridos 3 meses sin que el superior jerárquico emita la resolución definitiva, se configurará la negativa ficta, entendiéndose que la decisión final fue dictada en sentido negativo al promovente, o sea, la confirmación del acto recurrido.

Evidentemente, el recurso de revisión previsto en la LEGEEPA es de naturaleza vertical, al ser el superior jerárquico quien determinará el sentido y contenido de la resolución

²⁶³ **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 5° de enero de 2021.

²⁶⁴ **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 5° de diciembre de 2020.

²⁶⁵ *Idem.*

definitiva. A pesar de lo anterior, en la praxis se identifican los siguientes inconvenientes y limitaciones:²⁶⁶

- a) Generalmente, la autoridad revisora se limita a confirmar la resolución impugnada, absteniéndose de efectuar una revisión del expediente administrativo, a efecto de que sea posible determinar la legalidad y oportunidad de las decisiones adoptadas por la administración;
- b) Las disposiciones previstas en la LEGEEPA y la LFPA, permiten la dilación injustificada de los recursos administrativos, fundamentalmente porque, éstas, son normas jurídica imperfectas, es decir, carecen de sanción para caso de incumplimiento, dando pauta a que la administración incumpla con los plazos legalmente establecidos durante la etapa instrucciva;
- c) En gran parte de los asuntos, la solidaridad de los cuerpos administrativos, conduce al silencio administrativo por parte de la autoridad revisora, actualizándose la hipótesis contenida en el numeral 17, de la LFPA, esto es, la configuración de la negativa ficta;
- d) La instrucción y resolución del recurso de revisión previsto en la LEGEEPA, puede producir consecuencias jurídicas indeseables para los terceros interesados, toda vez que, por regla general, la administración es omisa en notificarles la admisión y resolución del medio de defensa, desconociendo sus intereses para proteger el ambiente y restaurar el equilibrio ecológico;
- e) Las autoridades revisoras carecen de conocimientos jurídicos especializados en materia ambiental, así como cuestiones técnicas u operativas relacionadas con la restauración del equilibrio ecológico y protección a los recursos naturales;

²⁶⁶ “El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública”. **LÓPEZ OLVERA**, Miguel Alejandro. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>. Consultado el 6º de enero de 2021.

logicamente, la eficacia del recurso de revisión se ve comprometido por el desconocimiento de los servidores públicos;

- f) El carácter optativo del recurso administrativo y la falta de credibilidad en las resoluciones adoptadas por las autoridades revisoras, han conducido a su desuso, restándole importancia y protagonismo como un medio de defensa eficaz; y
- g) Los recursos verticales y horizontales son inútiles, pues es la misma administración quien resuelve la controversia, o sea, la autoridad ambiental es juez y parte, adoptando una actitud que no es imparcial, al abstenerse de corregir las fallas de sus propias decisiones.

Claramente, el recurso de revisión resulta insuficiente para garantizar la imparcialidad y adecuada resolución de conflictos ambientales suscitados entre la administración pública y los administrados, siendo necesario reformular el rol que el recurso administrativo desempeña dentro de la justicia ambiental, dejando de ser un obstáculo o una mera formalidad para convertirse en un medio de defensa real y efectivo a disposición de los gobernados.²⁶⁷

Por lo anterior, se recomienda adoptar las siguientes medidas para superar la ineficacia del recursos de revisión:

- a) Eliminar los recursos administrativos horizontales y verticales;
- b) Establecer órganos o comisiones especializados e independientes de SEMARNAT, con la finalidad de resolver imparcialmente controversias del orden ambiental y garantizar los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable en México.

²⁶⁷ “Medios de impugnación en materia administrativa: los recursos administrativos, juicios de nulidad tradicional, en línea y sumario. El amparo en materia fiscal y administrativa”. **SÁNCHEZ PICHARDO**, Alberto C. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad de Sonora. Disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21881/Capitulo4.pdf>. Consultado el 5° de enero de 2020.

- c) Fortalecer el marco jurídico ambiental, estableciendo la obligación procedimental de notificar la admisión del recurso y la resolución definitiva a los terceros interesados; y
- d) Imponer responsabilidad administrativa a los servidores públicos que incumplan con los plazos y demás exigencias previstas en ley para la instrucción y resolución del recurso de revisión.

3.- *Los problemas de la jurisdicción administrativa.*

Un segundo mecanismo de control lo constituye la denominada jurisdicción administrativa, que abarca los medios de defensa que permiten a un tercero, resolver una controversia de forma imparcial, imperativa, vinculativa y aplicando el derecho al caso concreto.²⁶⁸

De esta manera, la jurisdicción administrativa representa el derecho de los gobernados para acceder a la jurisdicción de tribunales administrativos o judiciales a defenderse de procedimientos y actos administrativos irregulares, que inciden injustificadamente en su esfera jurídica.

Debe señalarse que, en México, la jurisdicción administrativa a nivel Federal se clasifica en:²⁶⁹

- a) El juicio contencioso administrativo ante el TFJA; y
- b) El juicio de amparo como sustituto del contencioso administrativo.

²⁶⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Op. Cit.* Págs. 16 a 18.

²⁶⁹ *Idem.*

Por regla general, el TFJA se encargará de ejercer un control jurisdiccional sobre los procedimientos y actos administrativos emitidos por autoridades Federales; empero, a modo de excepción, el juicio de amparo operará como sustituto del contencioso administrativo en el supuesto que, las resoluciones administrativas, no puedan ser impugnadas por los gobernados, debido a la ausencia de Tribunales Administrativos en determinadas regiones del territorio nacional, o bien, como resultado de un hecho fortuito o causa de fuerza mayor.²⁷⁰

Por su parte, Gabino Fraga define al contencioso administrativo de la siguiente manera:²⁷¹

“...El contencioso *administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.*

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última...”

(Énfasis agregado).

Del fragmento en cita se advierte cómo el concepto puede analizarse desde dos enfoques:

- a) Formal: Atiende a la naturaleza jurídica de los órganos jurisdiccionales competentes para instruir y resolver los conflictos originados por la emisión o ejecución de actos administrativos definitivos; y

²⁷⁰ “El juicio de amparo en materia administrativa”. CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3397/10.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2021.

²⁷¹ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* Pág. 460.

- b) Material: Necesariamente la controversia deberá suscitarse por el accionar de los gobernados afectados en sus derechos e intereses como resultado de la actuación irregular de la administración;

Ahora bien, de una interpretación conjunta de los artículos 1º y 3º, fracciones IV, XII, XIII y XV, así como el 28, fracción III, de la LOTFJA,²⁷² en relación con el 23, fracción III, apartado 2, del RITFJA,²⁷³ la Sala en Materia Ambiental y Regulación de dicho Órgano Jurisdiccional, gozará de autonomía y competencia para resolver los juicios de nulidad, que los particulares promuevan en contra de los procedimientos administrativos y las resoluciones definitivas que se señalan a continuación:

- a. La imposición de multas por infracción a normas ambientales federales;
- b. Las resoluciones dictadas por las autoridades ambientales federales que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente;
- c. Las resoluciones recaídas al recurso de revisión en materia ambiental;
- d. La configuración de la negativa ficta; y
- e. Aquellos que hayan sido dictados en términos de los ordenamientos jurídicos que regulan la protección al medio ambiente o incidan de manera alguna en el mismo.

Efectivamente, los Tribunales Administrativos Federales serán los encargados de ejercer el control de legalidad sobre los procedimientos y actos administrativos aludidos, debiendo resolver de manera imparcial y vinculante los conflictos medioambientales que se susciten entre los particulares y las autoridades federales.

²⁷² **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2021.

²⁷³ **REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://marcojuridico.tfja.gob.mx/pdf/ritfifa.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2021.

A pesar de lo anterior, en México, la jurisdicción administrativa presenta serias limitaciones, que, pragmáticamente, obstaculizan el derecho de los individuos para acceder a la justicia ambiental.

Se destaca, la inexistencia de tribunales especializados en materia ambiental, dotados de autonomía y jurisdicción plena para resolver apropiadamente la complejidad de las controversias asociadas con desequilibrios ecológicos y daños al entorno o a los recursos naturales.²⁷⁴

En efecto, desde hace varios años México ha adoptado de un sistema judicial clásico, que se caracteriza por el predominio de cortes generalistas, es decir, órganos jurisdiccionales dependientes del Poder Ejecutivo con competencia para conocer y resolver la materia contenciosa administrativa federal en su totalidad.

Obviamente, los tribunales administrativos federales no tienen la capacidad para administrar la justicia ambiental de manera eficaz, fundamentalmente porque los funcionarios carecen de la preparación y experiencia jurídica, técnica y científica necesaria para resolver racionalmente los litigios ambientales.²⁷⁵

Si bien es cierto, la Sala Ambiental y de Regulación del TFJA, tiene competencia material para conocer los asuntos referidos en el numeral 23, fracción III, apartado 2, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (RITFJA); también lo es que, los criterios adoptados en grueso de los fallos, son precarios y se restringen a resolver los asuntos como meramente administrativos, olvidándose por completo de la dimensión y complejidad medioambiental.²⁷⁶

²⁷⁴ MÉNDEZ, Pablo. “La precariedad del contencioso ambiental”. Revista “*Ius Et Praxis*” de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Chile, Año 24, No. 3, agosto, 2018. Págs. 525 a 552.

²⁷⁵ *Idem*.

²⁷⁶ **REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://marcojuridico.tfja.gob.mx/pdf/ritfifa.pdf>. Consultado el 11 de enero de 2021.

Adicionalmente, la Sala Ambiental y de Regulación, ejerce un control de legalidad sobre los procedimientos y resoluciones definitivas de calificación ambiental, constriñéndose a realizar un análisis de las constancias que obran en el expediente administrativo del cual deriva el acto impugnado.

Lógicamente, existen restricciones en la valoración de pruebas y hechos que motivaron la decisión de la autoridad demandada, efectuándose un estudio estricto de legalidad, al determinar la existencia o no de vicios en el procedimiento o en la resolución definitiva; situación que deja al descubierto el desconocimiento de los Juzgadores en cuanto al alcance y contenido de cuestiones del orden ambiental.²⁷⁷

Más aún, se pierde de vista cómo en cuestiones medioambientales, existen supuestos alegales en los que, a pesar de dar cabal cumplimiento a las exigencias previstas en Ley, se generan consecuencias indeseables, que se traducen en desequilibrios ecológicos que disminuyen la calidad de vida de la población y violan sistemáticamente los derechos humanos a un ambiente saludable y desarrollo sustentable.²⁷⁸

Para superar la precariedad del contencioso ambiental mexicano, es menester llevar a cabo una transición del sistema judicial clásico a un modelo contemporáneo de institucionalización medioambiental, que se particulariza por:²⁷⁹

- a) La instauración de tribunales judiciales especializados con:
 - Competencia específica y excluyente para ejercer un control jurisdiccional sobre los procedimientos o actos administrativos de contenido ambiental;
 - Jurisdicción plena y especial para:

²⁷⁷ MÉNDEZ, Pablo. *Op. Cit.* Págs. 525 a 552.

²⁷⁸ GUDYNAS, Eduardo. *Op. Cit.* Págs. 11 a 16.

²⁷⁹ MÉNDEZ, Pablo. *Op. Cit.* Págs. 525 a 552.

- Analizar “*de novo*” las resoluciones impugnadas, permitiendo al Juzgador la admisión de todo tipo de medios probatorios, inclusive aquellos que no fueron ofrecidos dentro del procedimiento administrativo, así como la reconstrucción de los hechos que sirvieron de motivación para las decisiones de la administración; y
- Posibilitar el ejercicio reflexivo y crítico del Juzgador para revisar cuestiones de forma y fondo, emitiendo sentencias ambientalmente razonables;
- Composición mixta e interdisciplinaria mediante la contratación de juristas, científicos y técnicos con estudios de posgrados ambientales, que permitan atender a la complejidad de la materia;
- Autonomía del Poder Ejecutivo Federal, ejerciendo la función jurisdiccional formal y materialmente; además de restringir la revisión de sentencias definitivas al Poder Judicial de la Federación a través del amparo casación.

En consecuencia, es necesario crear tribunales ambientales que adopten una postura crítica, reflexiva e interdisciplinaria al momento de asumir la función jurisdiccional, emprendiendo una valorización “*de novo*” en torno a los hechos y las pruebas que motivaron las resoluciones impugnadas, amén de pronunciarse no sólo respecto a la forma sino en cuanto al fondo del asunto, considerando si la actuación administrativa beneficia o perjudica al medio ambiente.

Inclusive, los tribunales ambientales deberán depender del Poder Judicial, evitando el control por parte del Ejecutivo y la influencia política o económica de factores reales de poder en la resolución de conflictos ambientales.²⁸⁰

²⁸⁰ “¿*Qué es una Constitución?*” LASSALLE, Ferdinand. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2284/5.pdf>. Consultado el 11 de enero de 2021.

4.- Conclusiones.

En México disponemos de una amplia gama de mecanismos jurídicos tendientes a prevenir, supervisar, sancionar y corregir actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos o daños ambientales, estableciendo medios de impugnación para controlar su legalidad.

No obstante, la justicia administrativa es extremadamente endeble, al estar conformada por un recurso administrativo opcional y obsoleto, además de un juicio de nulidad tramitado ante órganos jurisdiccionales federales carentes de preparación y experiencia indispensable para adoptar criterios que atiendan a los principios de complejidad y razonabilidad ambiental.

En otras palabras, la justicia administrativa resulta incapaz de afrontar conflictos asociados a la indebida aplicación y regulación de instrumentos de política ambiental mexicana, así como a la precariedad de los mecanismos diseñados para fomentar la participación ciudadana en la protección del entorno natural.

Finalmente, se debe abandonar un sistema clásico y transitar a un nuevo modelo de institucionalización medioambiental, que establezca en sede administrativa y jurisdiccional, los medios de defensa idóneos para garantizar un efectivo acceso a la justicia ambiental en México.

CONCLUSIONES GENERALES.

La presente tesis tuvo por objeto analizar críticamente el derecho positivo ambiental mexicano y su relación con otras ramas del derecho público, a fin de identificar falacias y errores, formales e informales, que pueden desembocar en el inadecuado funcionamiento de los principales instrumentos de regulación ambiental en México, trayendo como aparejada consecuencia la contaminación ambiental, el agotamiento de recursos naturales, la impunidad a infractores de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y, finalmente, la violación sistemática de derechos humanos y las garantías constitucionales para su efectiva defensa.

Al concluir la investigación, se comprobó la tesis con base en los resultados obtenidos por:

1. El análisis crítico del ordenamiento jurídico ambiental y su articulación con el derecho constitucional, administrativo, tributario y procesal;
2. La revisión de criterios jurisprudenciales adoptados por el Poder Judicial de la Federación y la Sala Superior del TFJA;
3. El examen de sentencias definitivas pronunciadas por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del TFJA;
4. La valoración de proyectos e iniciativas del Congreso de la Unión para expedir nuevas leyes en materia de protección ambiental y desarrollo sustentable;
5. El análisis de informes y datos oficiales proporcionados por dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, por ejemplo: la SEMARNAT, la CONABIO y el INEGI.

6. El estudio de casos como el Proyecto Minero de Dolores y la Estación de Servicio y Almacenamiento de Gasolinas y Diésel la Noria.

Entre los descubrimientos más importantes de la investigación, se destaca la inexistencia de un estado democrático de derecho en México por:

1. La inconvencionalidad de normas generales, actos u omisiones de calificación ambiental por:
 - a) Violación a los derechos humanos a un ambiente saludable, desarrollo sustentable y participación social, contenidos en los principios 1º, 3º y 10º, de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992; y
 - b) Violación a los derechos humanos de acceso a la justicia e igualdad jurídica de grupos vulnerables, previstos en los principios 1º y 2º, de la Declaración de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad.
2. La inconstitucionalidad de normas generales, actos u omisiones de calificación ambiental por:
 - a) Violación sistemática de derechos fundamentales a la no discriminación, igualdad jurídica, ambiente sano, acceso a la información pública, acceso a la justicia, desarrollo sostenible y participación ciudadana, consagrados en los artículos 1º, 4º, 17, 25, 26, 35, fracción VIII y 40, de la CPEUM;
 - b) Transgresión de las garantías constitucionales para la efectiva protección de derechos fundamentales, principalmente: la legalidad, audiencia, debido proceso y seguridad jurídica, en términos de los numerales 14 y 16, de la CPEUM; y

- c) Contravención de los principios constitucionales pro homine, división de poderes, jerarquía de normas, limitación al poder público, precaución, prevención, contaminador pagador, participación pública y no regresión, previstos en los artículos 1º, 4º, 41, 116 y 133, de la CPEUM.
3. La ilegalidad de normas generales, actos u omisiones de calificación ambiental por:
 - a) Vicios de forma, procedimiento y fondo que vulneran los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, que, de conformidad con el artículo 13 de la LFPA, de aplicación supletoria a los ordenamientos jurídicos en materia ambiental, deben observar las dependencias u organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal en ejercicio de la función administrativa del Estado; y
 - b) Vicios de forma, procedimiento y fondo que contribuyen a la impunidad de las infracciones al ordenamiento jurídico en materia ambiental, así como a la devastación, contaminación y degradación del entorno natural.
4. Los vacíos y contradicciones del ordenamiento jurídico mexicano porque:
 - a) La LEGEPA, la LGDFS y sus respectivos reglamentos, así como la LFPA, la LOAPF, la LGAHUIDU y demás disposiciones jurídicas analizadas en la presente investigación, adolecen de lagunas e incoherencias que dificultan el ejercicio de la función administrativa del Estado y, por ende, entorpecen pragmáticamente la protección ambiental y el desarrollo sustentable en México.
5. La supremacía en México de decisiones políticas y económicas por:

- a) Actos legislativos del Congreso de la Unión y actos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y el TFJA, en concreto: la no aprobación de iniciativas y proyectos de leyes ambientalmente viables, la adopción de criterios jurisprudenciales y la pronunciación de sentencias definitivas que, lejos de proteger al medio ambiente y fomentar el desarrollo sustentable, atienden a decisiones de naturaleza política y económica que benefician a los factores reales de poder en México.

Ahora bien, los resultados de la investigación revisten una importancia:

1. Social: porque la calidad de vida humana está condicionada por la condición del medio ambiente, siendo menester alcanzar un desarrollo compatible con la base natural que le da origen, logrando así la sustentabilidad y garantizando los derechos humanos de generaciones presentes y futuras.

Asimismo, las personas físicas y morales, principalmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, son las que más recientes en su esfera jurídica los efectos negativos por la devastación ambiental en México, resultando indispensable identificar, reconocer y proteger sus derechos en contra de la actividad irregular del estado y el indebido funcionamiento del ordenamiento jurídico en materia ambiental.

2. Ambiental: porque el crecimiento económico insostenible en México, está conduciendo inexorablemente a la contaminación ambiental y al agotamiento de recursos naturales, así como a daños medioambientales que, en el peor de los casos, son irreversibles.

Del mismo modo, es indispensable el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico ambiental mexicano para establecer un sistema integral de protección ambiental,

que permita la debida aplicación, control, participación pública y tutela de la política ambiental y sus principales instrumentos.

3. Jurídica: porque las lagunas, contradicciones y errores del derecho positivo, al compás de la actividad estatal irregular, desembocan en la ineficacia de los principales instrumentos de regulación ambiental en México, amén de la violación sistemática de derechos humanos consagrados en los tratados internacionales y la Constitución y las garantías para su debida protección.
4. Académica: porque se busca despertar el interés de estudiantes y profesores a nivel de educación superior en México, para impulsar reformas a la legislación ambiental mexicana y la sustitución de criterios jurisprudenciales inadecuados e incompatibles con la sustentabilidad y, en un futuro, dejar de simular y verdaderamente establecer un sistema integral de protección ambiental.

A modo de consideraciones finales, los instrumentos de aplicación, control, participación social y tutela administrativa o jurisdiccional de la política ambiental mexicana, no pueden responder a la problemática ambiental acaecida en un país como México; el pragmatismo duro y puro ha demostrado sus mayúsculas deficiencias y cómo en vez de proteger un bien jurídico de orden público e interés social como el medio ambiente, contribuyen a su devastación ambiental.

Obviamente, existen innumerables intereses políticos y económicos en concurso, que fomentan la recreación de un sistema laxo y de simulación para proyectar una imagen de seguridad, orden y paz social; mientras que, en la realidad empírica, acelerada y progresivamente estamos agotando y deteriorando nuestro capital natural.

A continuación, se enuncian algunos puntos clave para el cierre de la presente investigación:

1. Para establecer una política ambiental eficaz y propia de los Estados contemporáneos, es menester diseñar e implementar una serie de instrumentos jurídicos de naturaleza preventiva, regulatoria, correctiva, inclusión social y tutela administrativa o jurisdiccional, que conformen un sistema integral de protección al medio ambiente.
2. El presente proyecto dejó profundas críticas en torno a los principales errores o falacias, formales e informales, en la regulación jurídica de los instrumentos aludidos y cómo ello repercute en el funcionamiento efectivo de la política ambiental en México.
3. Las deficiencias del derecho positivo ambiental, desembocan en la inaplicabilidad empírica y lógica de la política ambiental y sus instrumentos, particularmente por el progreso acelerado e incontrolado de fenómenos ecológicos dentro del territorio nacional, por ejemplo: la contaminación, degradación y devastación ambiental.
4. La metodología cualitativa basada en el estudio de innumerables fuentes documentales, conjuntamente con el apoyo de la teoría jurídica crítica norteamericana, permitió adquirir conciencia alrededor del vínculo tan estrecho que existe entre, la inoperancia pragmática del sistema integral de protección ambiental, con la incapacidad jurídica y material de lograr un desarrollo sostenible que satisfaga las exigencias socioambientales del Siglo XXI.
5. Para efectuar un análisis crítico de todos los elementos referidos, fue indispensable ajustarnos a la clasificación doctrinal de los principales instrumentos de regulación ambiental, en función del rol que desempeñan dentro del sistema holístico de protección ambiental y, consecuentemente, en la política ambiental mexicana.

6. La investigación pretendió despertar el interés de estudiantes y profesores para impulsar reformas a la legislación ambiental mexicana y, en un futuro, dejar de simular y verdaderamente establecer un sistema integral de protección ambiental.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

1.- Bibliográficas.

1. **AZQUETA OYARZUN**, Diego; **ALVIAR RAMÍREZ**, Mauricio; **O'RYAN RAÚL**. *"Introducción a la Economía Ambiental"*. 2ª edición, España, Ed. McGraw-Hill, 2007.
2. **BARREDA MARÍN**, Andrés; **ENRÍQUEZ VALENCIA**, Lilia; **ESPINOZA HERNÁNDEZ**, Raymundo. *"Economía política de la devastación ambiental y conflictos socioambientales en México"*. México, Ed. Ítaca, 2019.
3. **BRAÑES**, Raúl. *"Manual de derecho ambiental mexicano"*. México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
4. **CIENFUEGOS SALGADO**, David. *"El derecho de petición en México"*. México, Ed. UNAM, 2004.
5. **ENKERLIN**, Ernesto C.; **CANO**, Gerónimo; **GARZA**, Raúl A.; **VOGUEL**, Enrique. *"Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible"*. México, Ed. Thomson Editores, 1997.
6. **FABRA ZAMORA**, Jorge Luis; **NÚÑEZ VAQUERO**, Álvaro. *"Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho"*. México, Ed. UNAM, 2015.
7. **FRAGA**, Gabino. *"Derecho Administrativo"*, 48ª edición, México, Ed. Porrúa, 2012.
8. **GONZÁLEZ MÁRQUEZ**, José Juan. *"Tratado de derecho ambiental mexicano: las instituciones fundamentales del derecho ambiental"*. México, Ed. UAM, 2017.

9. **GORDILLO**, Agustín. “*Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeros manuales*”, Argentina, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2014.
10. **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. “*Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*”, 9ª edición, México, Ed. Porrúa, 2011.
11. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I. “*Derecho administrativo: 1er. Curso*”. 6ª Edición, México, Ed. Oxford, 2012.
12. **QUINTANA VALTIERRA**, Jesús. “*Derecho ambiental mexicano*”. 6ª edición, México, Ed. Porrúa. 2017.
13. **ROBLES VÁZQUEZ**, Jorge; **TOVAR SILVA**, Yvonne Georgina. “*Teoría Jurídica Crítica Norteamericana: Una Introducción a los Critical Legal Studies.*” México, Ed. UNAM, 2016.
14. **WITKER VELÁSQUEZ**, Jorge. “*Derecho minero*”, México, Ed. UNAM, 2019.

2.- Hemerográficas.

1. **ANTÚÑEZ SÁNCHEZ**, Alcides. “*La inspección ambiental, la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental y la auditoría ambiental*”. Revista Temas Socio Jurídicos, Colombia, Vol. 36, No. 72, enero, 2017.
2. **G. NAVARRO**, María. “*Discrecionalidad administrativa*”. Revista Eunomía: cultura de la legalidad, España, No. 3, septiembre, 2013.
3. **GUDYNAS**, Eduardo. “*Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales.*” Revista Observatorio del

Desarrollo del Centro Latino Americano de Ecología Social, Uruguay, No. 18, febrero, 2013.

4. **GUZMÁN BARRÓN**, César. "*La conciliación: principales antecedentes y características.*" Revista de Derecho PUCP, Perú, No. 52, diciembre, 1999.
5. **HARO BÉLCHEZ**, Guillermo. "*Medio ambiente y derecho*". México, Ed. MAPorrúa, 2019.
6. **MÉNDEZ**, Pablo. "*La precariedad del contencioso ambiental*". Revista "*Ius Et Praxis*" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Chile, Año 24, No. 3, agosto, 2018.
7. **MIROSEVIC VERGUGO**, Camilo. "*La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417*", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, Vol. XXXVI, 2011.
8. **ROWLAND**, Michel. "*Visión contemporánea de la corrupción*". Revista la Hora de la Transparencia en América Latina, Argentina, No. 22, junio, 1998.

3.- Electrónicas.

3.1.- PDF.

1. "*Análisis de la denuncia popular como instrumento jurídico para salvaguardar el medio ambiente*". **MARTÍNEZ FLORES**, Mario Xocoyotzin. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/68148/Mart%C3%ADnez%20>

[Flores%20Mario%20Xocoyotzin%20-%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y.](#)

Consultado el 24 de diciembre de 2020.

2. “*Bounding the planetary future: why we need a great transition*”. **ROCKSTRÖM**, Johan. Acervo de la biblioteca virtual de The Great Transition Organization, Disponible en: [https://greattransition.org/publication/bounding-the-planetary-future-why-we-need-a-great-transition.](https://greattransition.org/publication/bounding-the-planetary-future-why-we-need-a-great-transition) Consultado el 4º de junio de 2020.
3. “*Comunicado de prensa del 25 de enero del año 2021*”. **INEGI**. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del Gobierno Federal. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf.](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf) Consultado el 3º de abril de 2021.
4. “*Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina*”. **MASSIRIS CABEZA**, Ángel. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista Massiris: Geografía, Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Disponible en: [http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html.](http://www.massiris.com/2012/09/libro-politicas-latinoamericanas-de.html) Consultado el 3º de abril de 2021.
5. “*Crítica a los fines de las sanciones ambientales administrativas*”. **CENTENO UREÑA**, Or-El. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad de Costa Rica. Disponible en: [https://www.academia.edu/18246200/Cr%C3%ADtica_a_los_fines_de_las_sanciones_ambientales_administrativas.](https://www.academia.edu/18246200/Cr%C3%ADtica_a_los_fines_de_las_sanciones_ambientales_administrativas) Consultado el 4º de abril de 2021.
6. “*Denuncia popular, ¿ejercicio de la participación pública en la protección ambiental?*” **ANGLÉS HERNÁNDEZ**, Marisol. Acervo de la biblioteca jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

http://paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/346/Publica_20110325143243.pdf. Consultado el 24 de diciembre de 2020.

7. “*Desarrollo territorial y paisaje*”. **TROITIÑO VINUESA**, Miguel Ángel; **ZOIDO NARANJO**, Florencio. Acervo de la biblioteca virtual del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Disponible en: http://www.geografia.cucsh.udg.mx/sites/default/files/geocalli_07-14.pdf. Consultado el 3º de abril de 2021.
8. “*Diccionario de datos de cambio de uso de suelo*”. **SEMARNAT**. Acervo de la biblioteca virtual del Sistema Integral de Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/indicadores/dambiental/Suelos/ddatos_ibda_suelos.pdf. Consultado el 28 de marzo de 2021.
9. “*El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía*”. **SÁNCHEZ GUTIÉRREZ**, José Humberto. Acervo de la Biblioteca Virtual de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/24.pdf>. Consultado el 11 de diciembre de 2030.
10. “*El cambio de uso de suelo y sus repercusiones en la atmósfera*”. **ELVIRA QUESADA**, Juan. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del Gobierno Federal. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/508/cambiouso.pdf>. Consultado el 30 de marzo de 2021.
11. “*El capitalismo: ¿qué es? Un problema de conceptualización*”. **WALLERSTEIN**, Immanuel. Acervo de la biblioteca virtual del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México. Disponible en:

[http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/El Capitalismo, que es.pdf](http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/El_Capitalismo_que_es.pdf).

Consultado el 6º de junio de 2020.

12. “*El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de derecho*”. **SOL ARRIAZA**, Ricardo. Acervo de la biblioteca virtual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>. Consultado el 23 de diciembre de 2020.
13. “*El juicio de amparo en materia administrativa*”. **CARRANCO ZÚÑIGA**, Joel. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3397/10.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2021.
14. “*El peso insostenible de la tecnosfera*”. **ZALASIEWICZ**, Jan. Acervo de la biblioteca virtual de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2018-2/peso-insostenible-tecnosfera>. Consultado el 2º de abril de 2021.
15. “*El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública*”. **LÓPEZ OLVERA**, Miguel Alejandro. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/18.pdf>. Consultado el 6º de enero de 2021.
16. “*Explotación minera transnacional en la Sierra Tarahumara en los albores del Siglo XXI: globalización, neoliberalismo y localidad*”. **LARA PADILLA**, José Francisco. Acervo de la biblioteca virtual del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Disponible en:

<https://cieras.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1015/141/1/TE%20L.P.%202009%20Jose%20Francisco%20Lara%20Padilla.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2020.

17. “*Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*”. **RODRÍQUEZ BECERRA**, Manuel; **ESPIÑOZA**, Guillermo. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales del Gobierno de Colombia. Disponible en: [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/Gestionambiental enA.L.yelC/GestionAmb.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/Gestionambiental%20enA.L.yelC/GestionAmb.pdf). Consultado el 1º de diciembre de 2020.
18. “*Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2018*”. SEMARNAT. Acervo de la biblioteca virtual del Gobierno de México. Disponible en <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/index.html>. Consultado el 3º de abril de 2020.
19. “*Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*”. **FIX ZAMUDIO**, Héctor. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1973/8.pdf>. Consultado el 5º de enero de 2021.
20. “*Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Materia Ambiental en México*”. **MARTÍNEZ ROSASLANDA**, Sergio. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2954/69.pdf>. Consultado el 3º de enero de 2021.
21. “*La división de poderes en la Constitución de 1917*”. **PILAR HERNÁNDEZ**, María. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3542/4233>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

22. “*La gestión ambiental en México*”. **LUEGE TAMARGO**, José Luis. Acervo de la biblioteca virtual de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: http://www.paot.mx/centro/ine-semarnat/Gestion_Ambiental_semarnat06.pdf. Consultado el 25 de febrero de 2020.
23. “*Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano*”. **HUERTA OCHOA**, Carla. Acervo de la biblioteca virtual de la Revista del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3543/4235>. Consultado el 19 de marzo de 2021.
24. “*Los medios alternos de solución de conflictos en la legislación familiar mexicana*”. **GONZÁLEZ MARTÍN**, Nuria. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6200/5.pdf>. Consultado el 28 de diciembre de 2020.
25. “*Medios de impugnación en materia administrativa: los recursos administrativos, juicios de nulidad tradicional, en línea y sumario. El amparo en materia fiscal y administrativa*”. **SÁNCHEZ PICHARDO**, Alberto C. Acervo de la biblioteca virtual de la Universidad de Sonora. Disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21881/Capitulo4.pdf>. Consultado el 5º de enero de 2020.
26. “*Metodología para cálculo de derechos por la provisión de servicios públicos y por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público*” **SHCP**. Acervo de la biblioteca virtual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en:

https://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/otra_informacion/07/cd_03_0406_1350.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2020.

27. "*Planetary Boundaries: exploring the safe operating space of humanity*". **ROCKSTRÖM**, Johan. Acervo de la biblioteca virtual de Ecology & Society Organization Disponible en: <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Consultado el 01 de junio de 2020.
28. "*Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*". **GLIGO S.**, Nicolo. Acervo de la biblioteca virtual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4572/1/S0700049_es.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
29. "*Qué caracterizamos bajo la locución de leyes generales: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano*". **GUTIÉRREZ PARADA**, Oscar. Acervo de la biblioteca virtual de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>. Consultado el 15 de enero de 2021.
30. "*¿Qué es una Constitución?*" **LASSALLE**, Ferdinand. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2284/5.pdf>. Consultado el 11 de enero de 2021.
31. "*Reporte de Índice de Percepción de Corrupción 2019*". **OTI**. Acervo de la biblioteca virtual de la Organización de Transparencia Internacional: la Coalición Global en Contra de la Corrupción. Disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/17x9bGoZW3qATWNO6hO2qDsAlv6OJo4RX/view>
 . Consultado el 14 de diciembre de 2020.

32. “*Teorías de las nulidades del acto administrativo*”. **ARAUJO JUÁREZ**, José. Acervo de la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/6/art/art1.pdf>. Consultado el 4º de abril de 2021.

3.2.- Sitios Web Oficiales.

1. **CATÁLOGO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE NORMAS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105610/2.2.2_NOM_NMX.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2021.
2. **PÁGINA OFICIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.** Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>. Consultado el 3º de abril de 2021.
3. **PÁGINA OFICIAL DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: <https://www.gob.mx/profepa/articulos/como-realizar-una-denuncia-ante-profepa?idiom=es>. Consultada el 24 de diciembre de 2020.
4. **PÁGINA OFICIAL DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.** Disponible en: <http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/formatos/DGGFS/FF-SEMARNAT-031-SEMARNAT-03-066.pdf>. Consultado el 27 de marzo de 2021.

5. **SISTEMA ELECTRÓNICO PARA CONSULTA EL CATÁLOGO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS.** Disponible en: <http://www.economia-noms.gob.mx/noms/inicio.do>. Consultado el 18 de marzo de 2021.
6. **SISTEMA NACIONAL DE TRÁMITES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO MINERO DOLORES.** Disponible en: <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/chih/estudios/2005/08CI2005MD018.pdf>. Consultado el 20 de septiembre de 2020.
7. **SISTEMA NACIONAL DE TRÁMITES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO LA NORIA.** Disponible en: http://104.209.210.233/gobmx/2018/2do_T/A73/FI_201806/d/E-09-MPA0036-06-16-DGGC.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
8. **SISTEMA DE CONSULTA DE SENTENCIAS PÚBLICAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://sentencias.tfja.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasenuncia.xhtml>. Consultado el 13 de diciembre de 2020.
9. **SITIO OFICIAL DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES DEL GOBIERNO FEDERAL.** Disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/es/articulos/la-relacion-entre-el-cambio-de-uso-del-suelo-y-las-inundaciones?idiom=es>. Consultado el 30 de marzo de 2021.
10. **SITIO OFICIAL DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO.** Disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/solicitud-de-cambio-de-uso-de-suelo-en-terrenos-forestales/SEMARNAT237>. Consultado el 28 de marzo de 2021.

11. **SITIO OFICIAL DE LAS NACIONES UNIDAS.** Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/>. Consultado el 30 de marzo de 2021.

12. **SITIO OFICIAL DE LA PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.** Disponible en: http://www.paot.org.mx/centro/ine-semarnat/informe02/estadisticas_2000/informe_2000/02_Vegetacion/2.2_Cambios/index.htm. Consultado el 30 de marzo de 2021.

4.- Jurídicas.

4.1.- Constituciones.

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultada el 1º de octubre de 2020.

4.2.- Instrumentos internacionales.

1. **DECLARACIÓN DE BRASILIA.** Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7034.pdf>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.

2. **DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO 1992.** Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Consultado el 23 de diciembre de 2020.

4.3.- Legislación.

1. **CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.** Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/finanzas_publicas/docs/CFF.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
2. **LEY DE AMPARO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf. Consultado el 13 de diciembre de 2020.
3. **LEY DE INFRAESTRUCTURA DE CALIDAD.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LICal_010720.pdf. Consultado el 17 de marzo de 2021.
4. **LEY FEDERAL DE DERECHOS.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_Federal_de_Derechos.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
5. **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultado el 2º de diciembre de 2020.
6. **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf. Consultado el 12 de diciembre de 2020.
7. **LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf. Consultado el 2º de abril de 2021.

8. **LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS_130420.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
9. **LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf. Consultada el 20 de octubre de 2020.
10. **LEY MINERA.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf. Consultado el 15 de enero de 2021.
11. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf. Consultada el 1º de diciembre de 2020.
12. **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>. Consultada el 24 de diciembre de 2020.

4.4.- Reglamentos.

1. **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.** Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131734/20_REGLAMENTO_DE_LA_LEY_GENERAL_DE_DESARROLLO_FORESTAL_SUSTENTABLE.pdf. Consultado el 27 de marzo de 2021.
2. **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO**

AMBIENTAL. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf. Consultada el 20 de octubre de 2020.

3. **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.** Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MOE_311014.pdf. Consultado el 1º de abril de 2021.

4. **REGLAMENTO DE LA LEY MINERA.** Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMin_311014.pdf. Consultada el 25 de octubre de 2020.

5. **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.** Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>. Consultado el 1º de diciembre de 2020.

6. **REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.** Disponible en: <http://marcojuridico.tfja.gob.mx/pdf/ritfjfa.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2021.

4.5.- Normas Oficiales Mexicanas.

1. **NOM-023-STPS-2012: CONDICIONES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE MINAS SUBTERRÁNEAS Y A CIELO ABIERTO.** Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272056&fecha=11/10/2012. Consultado el 7º de noviembre de 2020.

2. **NOM-155-SEMARNAT-2007: PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LOS SISTEMAS DE LIXIVIACIÓN DE MINERALES DE ORO Y PLATA.** Disponible en: <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/3286/1/nom-155-semarnat-2007.pdf>. Consultado el 7º de noviembre de 2020.
3. **NOM-159-SEMARNAT-2011: PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LOS SISTEMAS DE LIXIVIACIÓN DE MINERALES DE COBRE.** Disponible en: <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO760.pdf>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

4.6.- Resolución Miscelánea Fiscal.

1. **ANEXO 19 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2021.** Disponible en: <http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/formatos/derechos/Derechos-Cambio-de-Uso-de-Suelo.pdf>. Consultado el 27 de marzo de 2021.

4.7.- Acuerdos Generales de la Administración Pública Federal.

1. **ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDEN LOS COSTOS DE REFERENCIA PARA REFORESTACIÓN Y SU MANTENIMIENTO.** Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5354722&fecha=31/07/2014. Consultado el 28 de marzo de 2021.
2. **ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS NIVELES DE EQUIVALENCIA PARA LA COMPENSACIÓN AMBIENTAL POR EL CAMBIO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES.** Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2093163&fecha=28/09/2005. Consultado el 28 de marzo de 2021.

4.8.- Jurisprudencia.

1. Tesis con número de registro 200234, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en diciembre de 1995, dentro del Tomo II, página 133. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=200234&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.
2. Tesis con número de registro 160855, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en junio de 2011, dentro del Libro I, Tomo II, página 1088. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160855>. Consultado el 12 de diciembre de 2020.
3. Tesis con número de registro 2015678, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en diciembre de 2017, dentro del Libro 49, Tomo I, página 119. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>. Consultado el 25 de diciembre de 2020.
4. Tesis con número de registro 2011523, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en abril de 2016, dentro del Libro 29, Tomo II, Página 1103. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011523>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.
5. Tesis con número de registro 161628, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Novena Época, publicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta en julio de 2011, dentro del Tomo XXXIV, página 524. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=161628&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.

6. Tesis con número de registro 2003161, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en marzo de 2013, dentro del Libro XVIII, Tomo 2, página 1064. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003161&Clase=DetalleTesisBL>. Consultado el 2º de diciembre de 2020.
7. Tesis con número de registro 2008770, Tribunales Colegiados del Primer Circuito, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en marzo de 2015, dentro del Libro XVI, Tomo III, página 2365. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008770>. Consultado el 10 de diciembre de 2020.
8. Tesis con número de registro 2022360, Tribunales Colegiados del Primer Circuito, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en noviembre de 2020, en el Libro 80, Tomo III, página 1985. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022360>. Consultado el 12 de diciembre de 2020.
9. Tesis con número de registro 252103, Tribunales Colegiados del Primer Circuito, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en julio de 2015, dentro del Tomo VI, Página 376. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>. Consultado el 24 de diciembre de 2020.
10. Tesis con número de registro 179533, Tribunales Colegiados del Primer Circuito,

Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en enero de 2005, dentro del Tomo XXI, página 1807. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/179533>. Consultado el 19 de marzo de 2021.

11. Tesis con número de registro 163782, Tribunales Colegiados del Primer Circuito, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en septiembre de 2010, dentro del Tomo XXXII, página 1347. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163782>. Consultado el 19 de marzo de 2021.
12. Tesis con número de registro 2016984, Tribunales Colegiados del Tercer Circuito, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en mayo de 2018, dentro del Libro 54, Tomo III, página 2490. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016984>. Consultado el 26 de diciembre de 2020.
13. Tesis con número de registro 20046630, Tribunales Colegiados del Tercer Circuito, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en octubre de 2013, dentro del Libro XXV, Tomo III, página 1723. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004630>. Consultado el 28 de diciembre de 2020.
14. Tesis con número de registro 177569, Tribunales Colegiados del Sexto Circuito, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en agosto de 2005, dentro del Tomo XXII, página 1695. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177569>. Consultado el 19 de marzo de 2021.
15. Tesis con número de registro 184888, Tribunales Colegiados del Décimo Cuarto Circuito, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en mayo de 2002, dentro del Tomo XVII, página 1063. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184888>. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

16. Tesis con número de registro VII-J-SS-235, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Séptima Época, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del número 58, página 20. Disponible en: http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/assembly/TFJFA/CentroEstudios_Difusion_TI.tfjfa. Consultado el 13 de diciembre de 2020.

4.8.- Sentencias.

1. Fallo pronunciado el 13 de abril de 2016, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para resolver la denuncia de contradicción de sentencias, dentro del juicio 14/26105-24-01-01-04-OL. Disponible en: http://sctj.tfjfa.gob.mx/SCJI/html/2016/mayo/VII-J-SS-235_1548-15-22-01-6-Y%20OTRO-28-16-PL-05-01.pdf. Consultado el 14 de diciembre de 2020.
2. Fallo pronunciado el 18 de noviembre de 2018, por la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio: 127/18-EAR-01-4. Disponible en: <http://sentencias.tfjfa.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml>. Consultado el 7º de diciembre de 2020.
3. Fallo pronunciado el 22 de agosto de 2018, por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, dentro del expediente: SC-JPDF-25/2018. Disponible en: <http://www.tsjnay.gob.mx/wp-content/themes/tsjn/sent/salas/jul-sept-2018/scn-sent-con-25-2018-22-08-2018.pdf>. Consultado el 11 de diciembre de 2020.

4.9.- Iniciativas de Ley.

1. Proyecto de decreto por el que se expide la Nueva Ley de Minería Sustentable, iniciativa del Senado de la República. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/10/asun_3163406_20141024_1414077393.pdf. Consultado el 13 de diciembre de 2020.