

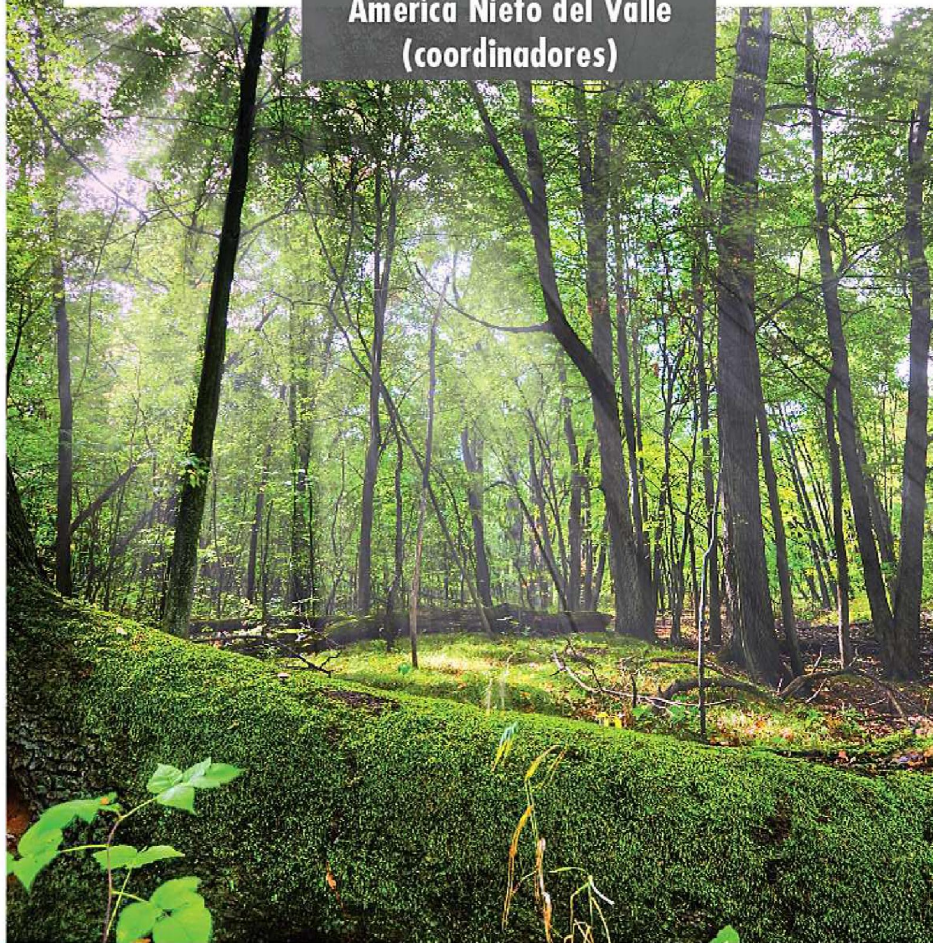
editorial
fontamara

Benjamín Revuelta Vaquero
América Nieto del Valle
(coordinadores)

LA LÍNEA AMBIENTAL DEL DID

LA LÍNEA AMBIENTAL DEL DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

Benjamín Revuelta Vaquero
América Nieto del Valle
(coordinadores)



246

editorial
fontamara



Primera edición: 2015



“Programa apoyado por el Conacyt”.

Reservados todos los derechos conforme a la ley

©Benjamín Revuelta Vaquero, América Nieto del Valle *et al.*

©Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659•7117 y 5659•7978 Fax 5658•4282

Email: coedicion@fontamara.com.mx

www.fontamara.com.mx

ISBN 978-607-736-126-?

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

LA DISCRECIONALIDAD JURÍDICA DE LA PROFEPA ANTE EL ABANICO DE ACCIONES Y ROLES EN MATERIA AMBIENTAL

*Benjamín Revuelta Vaquero**
*Claudia Alejandra Verduzco Moreno***

Introducción

El propósito de este artículo es analizar el escenario de diferentes opciones que tiene la Procuraduría Federal de Protección al Ambiental (Profepa) para accionar legalmente ante una trasgresión de la ley ambiental o ante un daño ambiental. El ensayo revisa la competencia y facultades –ambivalentes– que tiene la Profepa en distintas vías, juicios y procedimientos tales como delitos ambientales, responsabilidad civil objetiva, en la denuncia popular, así como en los juicios de acciones colectivas y de responsabilidad ambiental. Es decir, se revisa el amplio abanico de posibilidades –no excluyentes entre sí– que tiene la Profepa para accionar, imponer sanciones y buscar la repara-

* Doctor en Política y Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra; profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI); miembro del Núcleo Académico Básico del Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID) de la Región Centro-Occidente de la ANUIES. Correo electrónico: <benreva@hotmail.com>.

** Maestra en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la UMSNH; alumna del Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID). Correo electrónico: <clausverduzco@hotmail.com>.

ción de los daños ambientales. Además, se identifican los diversos roles que tiene la Profepa en las distintas vías, juicios y procedimientos. En otras palabras, vamos a revisar los varios caminos que existen para buscar llegar a ROMA (reparación del orden medio ambiental). Algunos son mejores que otros, más directos, menos tortuosos, mientras otros se truncan, presentan obstáculos y quizá no están diseñados para llegar a su destino. Lo curioso es que nuestra legislación, hoy día, abre todas esas avenidas.

Puesto en otras palabras, observamos que existe una concurrencia de competencias, en la cual la Profepa, como accionante, puede ejercitar discrecionalmente una u otra, con todo lo que ello pueda implicar.

La hipótesis inicial es que los funcionarios de la Profepa, al no tener una definición clara de qué procedimiento o acción jurídica, deben ejercitar legalmente ante un hecho o daño ambiental, trasgreden el principio de certeza jurídica y no garantizan los objetivos últimos de la protección y preservación ambiental, que es la reparación del daño.

Es decir, la Profepa, al poder iniciar diferentes procedimientos – sin una regla clara que indique qué procedimiento se debe optar y en qué casos–, ejerce una nociva discrecionalidad que en el fondo constituye no sólo una arbitrariedad, sino que abre paso a la posible corrupción y a la ineficiencia en la protección del ambiente.

Para llevar a cabo este análisis vamos a revisar la naturaleza de los actos de la Profepa, posteriormente vamos a identificar cinco vías, juicios o procedimientos mediante los cuales puede accionar la Profepa, los roles que puede adoptar, y a partir de ahí formularemos una reflexión sobre la importancia del control de la discrecionalidad de esta agencia administrativa, cuyo adecuado funcionamiento resulta fundamental para la protección del medio ambiente.

Los actos de la Profepa

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiental es un organismo descentralizado de la administración pública federal que tiene como finalidad verificar el cumplimiento de la normatividad ambien-

tal en el ámbito federal, procurando la justicia ambiental por medio del estricto cumplimiento a la ley.¹

El Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dispone las atribuciones con las que cuenta la Profepa dentro del ámbito de su competencia.²

De entrada, estimamos que la atribución más relevante de la Profepa es la que le permite ejercitar las acciones necesarias para obtener la reparación del daño.³

Esto es así porque con la reparación del daño se logra resarcir el bien colectivo, el bien público, la naturaleza; es decir, es la única acción que trasciende al medio ambiente y a la sociedad. En todo lo demás, ya sea imposición de multas, clausuras, sanciones corporales, restricciones etc., la autoridad cumple con su función de mando, impone castigos, pero no se obtiene un beneficio que logre resarcir a la sociedad en la afectación sufrida.

La Profepa, como habremos de ver más adelante, puede accionar en diferentes vías, juicios y procedimientos. Tiene reconocida la legitimación para ejercitarlas. Por tal razón, podemos considerar que es el órgano que por excelencia tiene el poder de protección del medio ambiente, ante un daño ambiental. Para ello debe ejercitar y cumplir los actos que le mande la ley. De ahí la relevancia de estudiar a detalle su campo de acción legal.

En este contexto y con el objeto de establecer el marco conceptual, es importante distinguir o diferenciar teóricamente entre: *a)* un acto

¹ De acuerdo con lo establecido por el artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Profepa es competente en los temas de evaluación y vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, la restauración de los recursos naturales, la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico.

² Las atribuciones de la Profepa se contemplan en artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. No pretendemos hacer mención a todas y cada una de las facultades, sino únicamente aquellas que guardan relación con el presente artículo.

³ Artículo 132 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

reglado, y *b*) un acto discrecional. Así, en principio podemos decir que todas las autoridades deben acatar y respetar las disposiciones legales que las rigen, acatando al pie de la letra lo ordenado.

El acto reglado es aquel que se encuentran específicamente regulado en la legislación y la autoridad debe acatarlo de acuerdo con su reglamentación. Al respecto, Dromi (1985) señala: “La actividad administrativa es reglada cuando se determina el momento, contenido y forma de la misma. La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto” (p. 465).

Bajo esta tesitura, la Profepa debe acatar los actos reglados que dispongan las diversas legislaciones en materia ambiental –tanto en sede administrativa, civil, penal e incluso de amparo–, según corresponda. El problema inicia cuando esta autoridad ambiental tiene una dispersión de vías por la cuales optar incluso concurrentemente y ninguna reglamentación que le indique cuál deba elegir y en qué casos. En todas y cada una de las vías, juicios y procedimientos la Profepa desempeña un papel muy importante, debido a que en lo general es el sujeto legitimado para ejercitar las acciones necesarias y proteger al medio ambiente.

Si el acto no está reglado, tendríamos que decir que existe una facultad discrecional. Por tanto, un acto discrecional es aquel en el cual la autoridad tiene un margen de libertad para realizar una comprensión y posteriormente la aplicación de una norma, en un supuesto normativo en el que no se encuentra regulado específicamente, atendiendo en todo momento al principio de legalidad:

Las facultades del órgano son discrecionales cuando el orden jurídico le otorga cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera. El órgano puede decidir según su leal saber y entender si debe o no actuar y, en su caso, qué medidas adoptará. En este aspecto la discrecionalidad expresa actividad de razón y buen juicio de la administración (Dromi, 1985, p. 467).

Al respecto, Fraga (2000) refiere que “el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe

obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación” (p. 232).

Esta idea de facultades discrecionales es lo que más se acerca al escenario que hoy día tiene la Profepa para poder actuar en diversas sedes, juicios o procedimientos. Para evidenciar lo anterior, en los siguientes párrafos vamos a hacer una puntual identificación de la posibilidad de acción de la Profepa en las diferentes sedes, juicios y procedimientos, como son: *a)* delitos ambientales; *b)* responsabilidad civil objetiva; *c)* procedimiento administrativo; *d)* acciones colectivas, y *e)* responsabilidad ambiental.

Delitos ambientales (DA)

La Profepa posee un papel primordial en la persecución de los delitos ambientales, debido a la labor que realiza de inspección y vigilancia, así como las denuncias populares que reciben. Así, resulta muy lógico inferir que la Profepa tendrá conocimiento primario de muchos hechos que pueden constituir delitos ambientales. En cuanto esto ocurra, la Procuraduría Ambiental deberá presentar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 118, fracción XII; y 132 fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Es interesante observar que la misma disposición establece que la Profepa deberá coadyuvar con el Ministerio Público aportando las pruebas periciales necesarias para la comprobación de la culpabilidad del responsable o en su caso para conocer al infractor;⁴ incluso, debe

⁴ En el artículo 132 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se establecen en las fracciones lo siguiente: “VIII. Ejercitar las acciones necesarias ante los órganos judiciales correspondientes, a efecto de obtener la reparación de los daños y deterioro ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables [...] X. Formular denuncias o querellas ante el Ministerio Público por hechos u omisiones delictuosas en los que la Procuraduría resulte afectada o aquellos que afecten al ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los recursos genéticos, las cuencas, los ecosistemas, o la gestión ambiental, y solicitar la coadyuvancia al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional en el procedimiento penal y previo acuerdo del procurador, a la petición que haga el subprocurador jurídico, otorgar discrecionalmente el perdón en caso de los delitos perseguibles por querrela, así como autorizar el otorgamiento de éste a las dele-

ofrecer las pruebas necesarias para cuantificar la reparación del daño causado, de tal manera que el juzgador se encuentre en condiciones de condenarlo a pagar el monto de reparación del daño causado al momento de dictar sentencia.⁵ Con ello, se observa que la Profepa actúa como parte dentro de un proceso, pero también como perito al elaborar los dictámenes correspondientes.

Es importante mencionar que en los delitos en que se vea perjudicado el interés social, como es el caso de los cometidos en contra del medio ambiente, el Ministerio Público es el único que tiene la facultad de investigar las infracciones. Por tanto, la Procuraduría –en el momento en que tenga conocimiento de la comisión de un ilícito que atente contra el ambiente– debe presentar la denuncia correspondiente. Aquí no se trata de una opción o facultad discrecional, sino que la Profepa tiene la obligación expresa de dar vista al Ministerio Público, cuando tenga conocimiento de la comisión de un delito.⁶

Además, debemos advertir que la Profepa también cumple otro rol en los delitos ambientales. Cumple el rol de instancia técnica o perito y, en este sentido, debe aportar las pruebas necesarias para cuantificar la reparación del daño. Si no cumple con esta responsabilidad, la persecución de un delito se llevará sin su intervención, limitando al fiscal a presentar únicamente los medios de prueba que puedan elaborar los peritos de la Procuraduría General de la República, que en la mayoría de los casos no son especialistas en materia ambiental.⁷ Esto puede provocar que el juzgador, en su momento, no tendrá los elementos ne-

gaciones de la Procuraduría [...] XII. Coadyuvar en el procedimiento penal, proporcionando todos los datos o elementos de prueba con que cuente, que conduzcan a acreditar los elementos del cuerpo del delito y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculcado, según el caso, y la procedencia y monto de la reparación del daño”.

⁵ Lo anterior encuentra su fundamento legal en los artículos 30 y 31 del Código Penal Federal.

⁶ Ya que no hacerlo debería implicar una responsabilidad para los funcionarios correspondientes.

⁷ Además, debemos tener en consideración que la reforma al sistema penal es ya una realidad en muchos estados de la República. La experiencia revela que tanto juzgadores, fiscales, defensores, policías y peritos deben estar capacitados. En el caso de los peritos específicamente, tendrán una gran responsabilidad, ya que deberán defender en audiencia de juicio oral la emisión del dictamen emitido. Este tema obliga a las Procuradurías a contar con personal capacitado para elaborar dictámenes periciales de calidad, que permitan al juzgador conocer certeramente el daño ocasionado y la responsabilidad del inculcado, pues de lo contrario quedarán impunes los delitos ambientales.

cesarios para condenar al responsable a un monto específico de la reparación del daño.⁸

Responsabilidad civil objetiva (RCO)

Antes de la reforma al artículo 17 constitucional, del 29 de julio de 2010, en donde se reconocen las acciones colectivas y posteriormente la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la única vía de acceso a la justicia ambiental que existía era la responsabilidad civil objetiva. Éste era el único camino que se tenía para poder reclamar al responsable la reparación del daño, ya sea de manera directa o como una consecuencia derivada del ejercicio de la acción penal, que mandaba a la vía civil para la tramitación procesal de la reparación del daño.

La Acción de Responsabilidad Civil Objetiva es regulada por el Código Civil Federal en su artículo 1913, que a la letra dice:

Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.⁹

Es muy importante hacer notar que en este tipo de acciones la Profepa es el único sujeto legitimado,¹⁰ dentro del ámbito de su compe-

⁸ Dentro de las averiguaciones penales o durante el proceso, el Ministerio Público o la parte civil deberán proporcionar los documentos o medios de pruebas necesarios para cuantificar el monto de la reparación del daño, de lo contrario el Juzgador al momento de dictar una sentencia no podrá condenar al responsable a reparar al daño, dejando a salvo los derechos para ejercitar la acción civil objetiva, que, como se habrá de ver, presenta un sinnúmero de limitaciones, que la hacen inadecuada.

⁹ Cabe mencionar que prácticamente todas las legislaciones de los Estados también reglamentan la acción de responsabilidad civil objetiva, por tanto, esta acción puede ejercitarse ante tribunales federales o del fuero común de acuerdo con la competencia.

¹⁰ La Profepa, al ser un órgano desconcentrado que tiene como facultad velar por el interés social respecto a la protección y cuidado del medio ambiente, cuenta con el interés jurídico necesario para ejercitar una acción civil, siempre y cuando sea en el ámbito de su competencia. Lo anterior tiene su fundamento legal en los siguientes artículos: 6o. de la

tencia, que puede acreditar el interés jurídico, tratándose de un daño ambiental ocasionado a la sociedad.¹¹

Incluso la acción de responsabilidad civil objetiva ha sido el mecanismo utilizado cuando derivado de un delito ambiental se determina constituir parte civil para demandar la reparación del daño. De tal suerte que se trata de una figura relevante, no obstante, sus limitaciones que habremos de comentar más adelante.

Procedimiento administrativo (PA)

La Profepa, en el ámbito de su competencia, tiene la facultad exclusiva para iniciar procedimientos administrativos, éstos pueden ser derivados de los actos de inspección y vigilancia, como resultado de una auditoría ambiental y en los casos de una denuncia popular.¹² Cuando la Procuraduría, por cualquiera de los medios antes mencionados, tenga conocimiento de un daño ambiental, se encuentra facultada para imponer medidas de seguridad,¹³ las cuales podrán consistir en: la cláusula temporal, parcial o total de la fuente de contaminación, el aseguramiento de materiales o residuos peligrosos, así como la neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen daños al ambiente.

La denuncia popular es uno de los mecanismos más recurridos por los cuales la Procuraduría puede iniciar un procedimiento administrativo e imponer una sanción al responsable. La denuncia popular la podrá presentar cualquier persona ante la Profepa, de tal suerte que la Procuraduría es LA AUTORIDAD; es decir, el único camino para que un

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 2o., fracción XXXI, inciso C; 118, fracciones II y III del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 25, fracciones I y II, y 26 del Código Civil Federal; 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹ Esto es así, pues como veíamos al principio se trata de un organismo descentralizado que tiene como finalidad supervisar el cumplimiento de la legislación ambiental.

¹² Para efectos de nuestro enfoque, sólo nos referimos a esta facultad. No obstante, debemos mencionar que, en sede administrativa, también podemos contemplar la que se tramita en vía jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia Administrativa, pero por lo general es la vía que ejercen los particulares en contra de la Propepa por cualquier tipo de medida, acción o resolución.

¹³ Con fundamento en el artículo 118, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

particular ejercite esta vía.¹⁴ Así, la Profepa deberá realizar las investigaciones necesarias para cerciorarse si existe, o no, un daño ambiental, o en su caso, un riesgo de que se produzca. En el supuesto, que del resultado de la investigación se acrediten violaciones a la legislación ambiental, la Procuraduría –como comentamos– deberá presentar la denuncia correspondiente, ejercitar las acciones civiles y continuar con el procedimiento administrativo que puede terminar con la imposición de una multa.¹⁵

Aquí es importante advertir que en la construcción y proceso de la denuncia popular, la Procuraduría funge como juez y parte, ya que es la instancia que resuelve, pero al mismo tiempo forma parte en la investigación de las infracciones a la legislación ambiental. Esto es así, pues al tener conocimiento de un daño ambiental o un posible riesgo, investiga, realiza una valoración de sus propias pruebas y dicta una resolución. Ello puede acarrear dos problemas: esconde los errores burocráticos de la propia Profepa y restringe el derecho del responsable a un debido proceso con un juzgador imparcial.

A pesar de la importancia de la denuncia popular, la Profepa, en su reporte sexenal del 2012 denominado el *Libro blanco*, no ofrece datos claros, ni contundentes, de cuántas denuncias se presentaron o se procesaron en el país.¹⁶

Ahí, en ese importante reporte, la Procuraduría sólo hace referencia al porcentaje de denuncias recibidas en diferentes ámbitos, a los procedimientos y a las resoluciones que la misma institución emitió. Así, nos muestra que en el periodo de 2007 al 2012 recibió denuncias populares, de las cuales 93% fueron en el ámbito forestal, 2% en flo-

¹⁴ La denuncia popular se regula en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en los artículos 189 al 204.

¹⁵ En los casos en que se tipifique algún delito ambiental, debe dar vista al Ministerio Público o, en su caso, ejercitar las acciones que correspondan, Ello, de conformidad con los artículos 195 y 202 de Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Así como el numeral 118, fracciones II y XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Y por último, el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

¹⁶ En dicho documento se hace mención a las denuncias recibidas, los procedimientos y resoluciones emitidas por año, las multas impuestas por millones de pesos, entre otras. Para la consulta de los resultados, véase <<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4727/1/libroblancofinal1-0.pdf>>, las figuras marcadas con los números del 14 al 20.

ra, 9% en atmósfera, etc.,¹⁷ pero en ninguna parte nos refiere el total de las denuncias presentadas, que nos permitan entender la importancia del procedimiento y el horizonte de su utilización.

El reporte en la figura 17 relativa a los procedimientos y resoluciones que se emitieron –derivadas de visitas de inspección– nos muestra un promedio de dieciocho mil resoluciones por año, en el periodo 2007-2012. Ello refleja la importancia de este procedimiento administrativo, pero que suponemos es inferior a las denuncias populares. Un asunto extraño que la Profepa no muestre los números absolutos.¹⁸

Sin duda el estudio a profundidad de la denuncia popular resulta muy relevante, ya que es –hasta el momento– el principal instrumento de la Profepa para la protección jurídica ambiental. Bajo esta lógica, la Procuraduría debe brindar información sobre: cuántas de esas resoluciones fueron impugnadas; cuántas fueron declaradas nulas por no cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación en las sentencia, o en su caso trasgreden los derechos de los responsables; o cuántas resoluciones fueron ganadas por la contraparte. Igualmente, el *Libro blanco* o cualquier otro reporte oficial de ese calibre debe ofrecer información sobre el número de casos en los que se dio vista al Ministerio Público; los asuntos en los cuales coadyuvó con el Ministerio Público para acreditar la responsabilidad del inculpado; las pruebas periciales que aportó en las averiguaciones para el esclarecimiento de la verdad; las acciones que realizó para condenar al responsable a la reparación del daño; así como la forma en la cual ha implementado acciones para reparar el daño. Así, el llamado *Libro blanco* publicado en 2012 es un adelanto en la tarea de transparentar y hacer eficiente la función pública en materia ambiental, pero no es suficiente.

La denuncia popular puede concluir con: la sanción administrativa; dar vista al Ministerio Público o a la autoridad competente; o en su caso archivar la denuncia, en el supuesto que no existieran los elementos necesarios para considerar que exista un daño ambiental. Si se

¹⁷ Estos resultados se encuentran en la figura número 15, denominada “Denuncia popular”, p. 27, disponible en <<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4727/1/libroblancofinal1-0.pdf>>.

¹⁸ La gráfica número 17 se denomina “Procedimientos y resoluciones emitidas por año”, p. 29 disponible en <<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4727/1/libroblancofinal1-0.pdf>>.

instaura una sanción, el particular podrá interponer juicio contencioso administrativo. A la resolución de éste, en caso de no ser satisfactorio para alguna de las partes, se puede interponer el recurso de revisión, e incluso en el caso del particular se puede llegar al Amparo.¹⁹ Suponemos que el número de asuntos que recorren estas instancias es significativo. Lamentablemente la Profepa no tiene sistematizada esta información y no la puede ofrecer.²⁰

Acciones colectivas (AC)

Las acciones colectivas fueron reconocidas mediante la reforma al artículo 17 constitucional de fecha 29 de julio del año 2010 y posteriormente fueron reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el libro quinto denominado de las Acciones Colectivas.²¹

El reconocimiento de estas acciones colectivas permite que en materia ambiental tanto las ONG, la Profepa, el representante de una colectividad o el procurador de la República puedan ejercitar una acción en conjunto en beneficio del medio ambiente, o en su caso de un grupo de personas que fueron afectadas por un daño ambiental.²²

Así, la Profepa tiene un nuevo instrumento, un nuevo procedimiento para cumplir con su obligación de proteger al medio ambiente, en los casos en los cuales se produzca un daño ambiental o se contravenga con lo dispuesto por la legislación ambiental y se vean afectados intereses colectivos.

Las acciones colectivas, en cuanto un nuevo procedimiento con características *sui generis*, son un importante avance en la legislación que tiende a proteger los recursos naturales. Desafortunadamente, las acciones colectivas tuvieron el mismo tratamiento en el Código Fede-

¹⁹ Con fundamento en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁰ Así, nos resulta imposible poder evaluar la eficiencia de los procedimientos y la funcionalidad de la Profepa en cada etapa.

²¹ De acuerdo con el artículo 580, las acciones colectivas son procedentes para tutelar: “I. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes”.

²² La legitimación activa se regula en el artículo 585 del Código Federal de Procedimiento Civiles, así mismo, en el numeral 202 de la LGEEPA.

ral de Procedimientos Civiles, sin importar si se trata de relaciones de consumo de bienes o servicios, o de medio ambiente.²³ Es decir, se sigue el mismo procedimiento para todas las acciones colectivas, lo que limita el ejercicio de una acción ambiental en específico con características propias.

Responsabilidad ambiental (RA)

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), publicada el 7 de junio de 2013, es el instrumento más novedoso de protección ambiental en el sistema jurídico mexicano, al tiempo de escribir este artículo. Mediante la LFRA se crea no sólo una nueva concepción de un procedimiento de carácter ambiental, sino un juicio, una acción específica, en teoría lo más avanzado y puntual –un traje a la medida– para la protección del medio ambiente.

Para este efecto, entre otras cosas, se establece que la acción de responsabilidad debe promoverse ante un juez de Distrito especializado en materia ambiental.²⁴ Así, esta acción únicamente puede ejercerse en el ámbito de competencia federal, como es el caso de manejo de materiales y residuos peligrosos, áreas naturales protegidas, aguas y bosques.²⁵

Para nuestros efectos, es importante destacar que la LFRA reconoce el interés legítimo a la Profepa para ejercitar la acción.²⁶ Además

²³ Artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con la reforma del 30 de agosto de 2011, en la cual se regulan las Acciones Colectivas por la reforma constitucional al artículo 17 de fecha 29 de julio de 2010.

²⁴ Artículo 30. El Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental. Desafortunadamente, la LFRA considera la posibilidad de que en caso de no existir un juzgado especializado podrá conocer otro según su materia, lo que deja al arbitrio del Consejo de la Judicatura Federal la creación de los Juzgados de Distrito Ambiental.

²⁵ Ello en tanto las legislaturas estatales legislen la responsabilidad ambiental en sus respectivos ámbitos de competencia.

²⁶ LFRA, en su artículo 28. “Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a: *I.* Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente; *II.* Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general,

de ello, también debemos identificar que en esta legislación se establece la importante función de la Profepa (y la Semarnat) para auxiliar al juzgador aportando todos los elementos periciales como son: los dictámenes, documentos, fotografías, etc.,²⁷ que sean necesarios para la integración del expediente. Asimismo, la Profepa deberá intervenir en la celebración de los convenios realizados entre las partes, a fin de garantizar que sean en beneficio del ambiente.²⁸ Ambos organismos deberán imponer las medidas preventivas y correctivas,²⁹ e incluso se establece que será supervisor en el cumplimiento de las obligaciones del responsable,³⁰ cuando sea condenado por un daño ambiental.

Su efectividad habrá de ser puesta a prueba en los próximos meses y años. Solamente el estudio de los casos nos podrá indicar su fortaleza y la capacidad de este nuevo juicio para resolver los problemas que hoy se presentan. Sin embargo, debemos anticipar que la revisión académica crítica nos muestra *ex ante* algunas limitaciones, tales como: la utilización que le habrá de dar la Profepa a esta nueva alternativa ante la multiplicidad de vías y procedimientos que ya existen en materia ambiental; la posibilidad de que seguirá conociendo de estas nuevas acciones un juzgador en materia civil, ya que la ley señala que a falta de un juzgado especializado, conocerá un juez de Distrito en la materia. Asimismo, el múltiple rol que tienen la Semarnat y la Profepa en el ejercicio de esta acción, debido a que estas autoridades participan en la elaboración de los convenios, en las propuestas de reparación del daño, en la administración del fondo ambiental, en aportar todos los elementos de prueba con los que cuente, en las resoluciones del jueces, en dictámenes técnicos y hasta en el cumplimiento de

o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I; *III*. La Federación a través de la Procuraduría, y *IV*. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la Procuraduría”.

²⁷ Artículo 34 de la LFRA.

²⁸ Artículo 50 de la LFRA.

²⁹ Artículo 31 de la LFRA.

³⁰ Artículo 42 de la LFRA.

la sentencia.³¹ Así, será interesante observar cómo se van a ir resolviendo y los antecedentes que van a ir dejando los juzgadores.

El abanico múltiple de la Profepa

A partir de lo revisado en líneas arriba, nos damos cuenta del amplio abanico de posibilidades de acción jurídica que tiene la Profepa y que puede utilizar para cumplir con su finalidad de proteger y preservar los recursos naturales. Así, se abre un abanico múltiple que podemos identificar en dos dimensiones. Por un lado, *a)* acciones, y por el otro, *b)* roles.

a) En la dimensión de acciones, ya hemos identificado al menos 5 vías, juicios y procedimientos por las cuales la Profepa puede transitar: los *delitos ambientales*; la *responsabilidad civil objetiva*; los *procedimientos administrativos*; las *acciones colectivas*, y la *responsabilidad ambiental*.

Sin embargo, la gran duda y el origen del problema que en este ensayo planteamos es: ¿cuándo debe utilizar la Profepa una acción y cuando debe utilizar otra? Esto hasta hoy queda total y arbitrariamente a la decisión de los funcionarios de la Profepa en turno. Una discrecionalidad que se puede tornar nociva e incluso puede generar corrupción, o ineficiencia, lo que en el fondo finalmente pueden afectar no sólo los importantes fines que la dependencia debe buscar y proteger, sino los grandes bienes e intereses medioambientales de la colectividad.

b) Asimismo, hemos identificado 5 roles que tiene la Profepa en esas acciones:

1. Como ACTOR, en la acción de responsabilidad civil objetiva, en el ejercicio de la acción colectiva, en los procedimientos administrativos y en la acción de responsabilidad ambiental.³²

³¹ Revisar artículo de Revuelta (2014) “El daño ambiental los mecanismos de protección”.

³² Su fundamento legal se encuentra previsto en: el artículo 6o. y 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 2o., fracción XXXI, inciso C, 118 fracciones II, II y XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 25, fracciones I y II, y 26 del Código Civil Federal; 4o. y 585 del Código

2. Como AUTORIDAD, al emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos, en el ámbito de su competencia,³³ para imponer sanciones, medidas preventivas y medios correctivos en la denuncia popular, en los actos de inspección y vigilancia, así como en las auditorías ambientales.³⁴
3. Como PERITO,³⁵ al elaborar dictámenes en materia penal para coadyuvar con el Ministerio Público, en la acción de responsabilidad ambiental, en las acciones colectivas y en general en todos los procedimientos en que se encuentre como parte, o el juzgador se lo solicite, a pesar de ser parte actora dentro del mismo juicio.³⁶
4. Como MEDIADOR y VIGILANTE, este papel lo desarrolla principalmente en la acción de responsabilidad ambiental.³⁷
5. Como REPRESENTANTE SOCIAL en las acciones colectivas, en el supuesto en que el representante de una colectividad no realice adecuada representación, o no cumpliera con los requisitos necesarios para tener este carácter, el juez deberá solicitar a la procuraduría represente a una colectividad.³⁸

Federal de Procedimientos Civiles; los artículos 28, fracción III, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

³³ Artículo 118, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

³⁴ Por lo que respecta a la denuncia popular, el fundamento legal se encuentra en el artículo 189. En lo relativo a la imposición de medidas de control, se encuentra previsto en el artículo 1o., fracción X, los actos de inspección y vigilancia que Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Así mismo, el artículo 54 de la LFRA.

³⁵ Algunos autores consideran que el rol que tiene la Profepa como perito dentro de un procedimiento está sometido al principio de contradicción, es decir, el juzgador tiene la facultad de designar un perito tercero en discordia para resolver una controversia. Tal es el caso del magistrado Neófito López Ramos (López N., 2012).

³⁶ Artículo 132, fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; los numerales 34 y 55 de la LFRA; 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³⁷ Artículo 118, fracciones VII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; artículo 42 y 50 de la LFRA; y el artículo 595 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³⁸ El fundamento legal se encuentra en el artículo 586 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En relación con los distintos roles que puede ejecutar la Profepa, debemos analizar si su polifuncionalidad debería restringirse. En principio, estimamos que se debe limitar su doble rol en un mismo juicio cuando participa como actor y como perito, ya que esto violenta las garantías del debido proceso. Es decir, en los casos en que la Profepa participe como actor, no debería permitirse su participación como perito debiendo el juzgador habilitar otros reportes técnicos. En los casos en los que no participe la Profepa como actor, sus peritajes podrán enriquecer el proceso. Sin embargo, éste es un primer acercamiento al tema, que consideramos debe analizarse con mayor profundidad.

Esto es así porque en el fondo se debe evitar violentar el principio del debido proceso; es decir, debe garantizarse que exista seguridad para las partes en un juicio, de que la resolución será justa y equitativa para todos. Sin embargo, con esta multiplicidad de roles la equidad y parcialidad se puede ver trastocada cuando una de las partes cuenta con una ventaja sobre la otra. Imaginemos el caso que algunos funcionarios de la Profepa tuviesen interés preponderante para ayudar o perjudicar en un caso más allá de la función convencional. Tendrían todas las herramientas para trastocar la verdad jurídica.

Ante ello, la reflexión es: ¿cómo hacer para que la Profepa tenga un mejor marco de actuación jurídica que le permita una gestión más transparente, más eficiente? Lo primero que tendríamos que empezar a analizar es si todos los caminos conducen a ROMA. Es decir, hacia la

Reparación del

- Orden
- Medio
- Ambiental:

¿Todos los caminos conducen a ROMA?

Cuando tenemos una amplia pluralidad de acciones jurídicas que se pueden interponer –como es el caso que nos ocupa–, lo primero que debemos preguntarnos es si todos los caminos conducen al mismo lugar. Si existen unos más fáciles u otros más difíciles; si unos son más apropiados que otros; si unos se desvían y nunca llegan a su lugar de destino; si otros están bloqueados y ya no se puede avanzar, etcétera.

Por ello, en el campo ambiental, nos preguntamos si todos los caminos llegan a ROMA, es decir, a la reparación del orden medio ambiental; éste, en realidad, debe ser el objetivo final de todos los mecanismos jurídicos. Lograr resarcir el daño ambiental –volver las cosas al estado original en que se encontraban o encontrar los mecanismos más adecuados para su compensación– es el tema que debe estar por encima de todo. En este sentido, debemos entender que los instrumentos jurídicos son eso: instrumentos para llegar al objetivo final de la ROMA, que es el tema relevante para la sociedad. El medio ambiente es el bien público que se debe proteger.

Así, debemos puntualizar que las acciones ambientales no son iguales y llevan implícitas diversas limitaciones que las hacen ser a unas más inadecuadas que otras. Veamos:

Los delitos ambientales (DA) imponen una sanción corporal o pecuniaria al responsable. Sin embargo, para lograr la reparación del daño se contemplan tres limitaciones: por un lado, sólo está restringida a los daños que puedan ser considerado delitos. En segundo lugar, se tiene que acudir a la vía civil, con las inconveniencias que ello representa; y finalmente porque en el caso de tener estimado o ejecutado el costo de la reparación del daño, esta sólo se limitaría a esos costos que pueden ser comprobables.

La acción de responsabilidad civil objetiva (RCO) estimamos que no es el andamiaje adecuado para la protección del medio ambiente, porque se aplican normas jurídicas de naturaleza diversa a las características que componen al derecho ambiental. Es decir, los códigos en materia civil tutelan bienes de interés privado. Regulan bienes personales y reales. Por tanto, las normas jurídicas que se contienen, están pensadas para proteger una casa, un vehículo, numerario, el cumplimiento de un contrato, etc. La presencia de los bienes públicos –de los bienes colectivos ambientales–, trasciende la esencia misma de la responsabilidad civil objetiva y la deja muy reducida.³⁹

El procedimiento administrativo (PA) –la vía más recurrida por la Profepa hasta ahora– tampoco es la vía idónea porque a final de cuentas, cuando la denuncia popular o los procedimientos instaurados a partir de una visita de inspección o de una auditoria se convierten en

³⁹ El tema ha sido ampliamente analizado por especialistas, véase López (2011); Minutti (2011).

juicios contenciosos administrativos, el asunto se convierte en una disputa de legalidad, en lugar de entrar al fondo del daño ambiental y buscar los mecanismos su reparación.⁴⁰

En el caso de la acción colectiva (AC), debemos también advertir que al haberse determinado su inclusión dentro de la legislación procesal civil se presentan algunas limitaciones. Entre ellas, la carga probatoria, la legitimación, los requisitos de procedencia de la demanda, la fijación de medidas precautorias, el costo de los dictámenes periciales, el pago de costos o la falta de información previa que deberían tener las autoridades sobre los bienes ambientales (misma que permitan conocer el estado anterior de un área y valorar el daño ocasionado). De igual forma, existe una limitación para que el juzgador condene a la reparación del daño ambiental, pues no existe un procedimiento de ejecución, o la libertad de resolución del juez para imponer una medida sancionadora que contemple, por ejemplo, un plan de restauración del daño o la reparación del daño solidaria para varios responsables.⁴¹

Para finalizar, la acción de responsabilidad ambiental (RA), aun cuando muy novel, se convierte en una vía promisorio para la protección ambiental y la reparación del daño. Estructuralmente, es la vía que parece más adecuada para lograr la naturaleza y características del medio ambiente. Sin embargo, como se ha mencionado, se requiere dimensionar su utilidad, sus fortalezas y debilidades, en función a los casos reales que se van a ir presentando y van a ir resolviendo los juzgadores. Además, hasta el momento tiene limitaciones, pues sólo aplica para el ámbito federal.⁴²

Todo el panorama planteado en los párrafos precedentes nos muestra con meridiana claridad la diversidad de acciones que puede ejercitar la Profepa, sin que exista un marco reglamentario que determine cuando ejercitar una y cuando ejercitar otra; bajo qué circunstancias, etc. Por ello, resulta indispensable que la autoridad pública ambiental tenga un marco jurídico referencial para tratar con el problema, tal y como lo exponemos en el siguiente apartado.

⁴⁰ Esta discusión también es analizada por los autores mencionados en la cita anterior.

⁴¹ Para un mayor análisis del tema, véase López (2012).

⁴² Algunos Estados están tratando de legislar en su respectivo ámbito de competencia.

El control de la discrecionalidad

El tema del control de la discrecionalidad es un asunto muy relevante. Si se tratara de un particular, el control de la discrecionalidad no tendría mayor importancia. Por el contrario, fieles a la lógica del libre mercado y de la democracia como dimensiones económica y política imperantes en el mundo –que nos permiten tomar la mejor opción entre una gran variedad de alternativas–, la dimensión legal nos permitiría poder optar entre un número amplio de acciones jurídicas. Un asunto enteramente consistente.

Sin embargo, un ente público como la Profepa no puede actuar bajo los mismos parámetros. Ello, atendiendo al principio general de la libertad, que contiene paralelos contrarios. Para el particular reza: todo lo que no está expresamente prohibido, está permitido; mientras que para la autoridad el principio es exactamente contrario: todo lo que no está expresamente permitido, está prohibido.⁴³

En este sentido, los principios de certeza jurídica nos indican que la actuación del poder público debe sujetarse a la publicidad de las normas, al principio de legalidad, de seguridad jurídica y a las fuentes del derecho. El principio de legalidad reviste particular importancia ya que se instituye como el principio fundamental que obliga al poder público a sujetarse a la primacía de la ley. Es decir, el poder público debe realizar su ejercicio acorde con la ley vigente, a su jurisdicción y no a la voluntad de las personas. En este sentido, el principio de seguridad jurídica instruye para que las actuaciones de los poderes públicos estén sometidas al principio de legalidad.

Cumpliendo ambos principios es que estamos en un contexto del Estado de derecho, al que todos aspiramos.⁴⁴ Así, el papel legal de la Profepa es un tema de gran importancia y, por tanto, consideramos que debe estar perfectamente determinado. Ello, ya que de una efectiva acción jurídica –por parte de la instancia administrativa ambiental por excelencia– dependerá en buena medida una adecuada protección y preservación de los recursos naturales en México.

⁴³ Para mayor detalle, véase <<http://www.corteconstitucional.gob.mx/relatoria/2011/c-879-11.htm>>.

⁴⁴ Entre otros, véase Carbonell (2004); así como Islas (2009).

Al principio de este ensayo referimos teóricamente los actos reglados y los actos discrecionales. Con lo analizado en los diversos apartados reiteramos nuestra posición en el sentido de que la autoridad debe conducirse en estricto apego a los actos reglados.

En las acciones ambientales que hemos identificado en este artículo encontramos que unos caminos pueden ser más efectivos que otros, dependiendo del asunto de que se trate. Sin embargo, hoy día no existe nada que establezca un orden y que defina las rutas seguir. Éste es el asunto concreto que nos ocupa y que estimamos debe regularse a la brevedad, para evitar la discrecionalidad jurídica de la Profepa.

Conclusiones

De manera general, y tal como lo hemos venido sosteniendo en diverso momentos, estimamos esencial que en el espectro ambiental debe existir una guía, alguna serie de principios que establezcan el tipo de acción jurídica que debe utilizar la Profepa y en qué casos; es decir, controlar la discrecionalidad.

Considerando el breve análisis realizado líneas arriba y con objeto de fijar una posición, una propuesta inicial que sirva para abrir el análisis doctrinario y jurídico estimamos que la Profepa debe someter su acción jurídica bajo tres acciones regladas: el procedimiento administrativo, los delitos ambientales y la acción de responsabilidad ambiental. En este sentido, podríamos puntualizar:

- a) El procedimiento administrativo (PA). Esta acción es –digamos– el arrancador del aparato burocrático ambiental. Ya sea por denuncia popular, por visitas de inspección o por auditorías es el mecanismo más recurrido por la Profepa. Sin embargo, este procedimiento muestra una debilidad muy importante, ya que la segunda instancia es el juicio administrativo de nulidad y la naturaleza de este procedimiento es la revisión de la legalidad –como lo hemos comentado–, lo que en la mayoría de los casos inhibe para entrar al fondo de los asuntos ambientales. De tal suerte que no sería ocioso pensar en hacer una nueva versión del contencioso administrativo exclusiva para los temas ambientales, en donde no sólo los asuntos de legalidad fueran los

que se tomaran en consideración.⁴⁵ O bien reglar los actos a fin de que la Profepa, una vez agotada la primera instancia, deba accionar la responsabilidad ambiental.

- b) Tratándose de delitos ambientales (DA), la Profepa debe dar a conocer los hechos constitutivos de delito al Ministerio Público, ya que en caso de no hacerse, el funcionario incurriría en una responsabilidad.⁴⁶
- c) El andamiaje jurídico de la acción de responsabilidad ambiental (RA) parece ser la vía más óptima del accionar de la Profepa para buscar la reparación del daño. Ello, toda vez que es el único procedimiento que fue pensado y creado para la protección de bienes ambientales.
- d) La Profepa no debería de accionar la vía de responsabilidad civil objetiva (RCO), porque no reúne los requisitos para tutelar los bienes públicos y colectivos ambientales, tal como lo argumentamos anteriormente.
- e) En un sentido similar, estimamos que si bien las acciones colectivas (AC) son un avance, no resultan una vía óptima, ya que presentan problemas procesales, como son la carga probatoria para el actor, el costo de los dictámenes periciales, la falta de un procedimiento para promover la reparación del daño, entre otras.⁴⁷

Cabe destacar que en este tipo de acciones tal y como ocurre en la acción de responsabilidad civil objetiva, las partes están en la relación tradicional kelseniana en la cual están en el mismo plano y el juez resuelve con base en las pruebas que presenten, sin tener la supremacía de solicitar pruebas que subsanen las deficiencias en las que incurrieron las partes. En este tipo de juicios no existe la suplencia de la queja que en materia ambiental se tornaría una cuestión primordial, sin que ello signifique favorecer algunas de las partes en una relación procesal

⁴⁵ Teniendo como justificación su impacto en los bienes públicos y en los bienes colectivos.

⁴⁶ En este tema habríamos de notar que ya durante el procedimiento el rol de la Profepa deberá adecuarse a las disposiciones de la reforma en la justicia penal.

⁴⁷ Estos criterios también se aplican a los particulares.

convencional.⁴⁸ Por tanto, estimamos que la Profepa no debería de accionar por ésta vía.

- f) Por último, en relación con los distintos roles que puede ejecutar la Profepa, estimamos que su polifuncionalidad debería restringirse. En principio estimamos que se debe limitar su doble rol en un mismo juicio cuando participa como actor y como perito, ya que esto violenta las garantías del debido proceso. Es decir, en los casos en que la Profepa participe como actor, no debería permitirse su participación como perito, debiendo el juzgador habilitar otros reportes técnicos. En los casos en los que no participe la Profepa como actor, sus peritajes podrán enriquecer el proceso.

Bibliografía

- Azuela, A. (2005), *Visionarios y pragmáticos*, México, Fontamara.
- Carbonell, S. M. (2004), “IV. Los derechos de seguridad jurídica”, en *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-IIJ (Doctrina Jurídica, 158), pp. 585-758.
- Carmona, L. M., M. Hernández Meza y A. Acuña Méndez (2012), *20 Años de procuración de justicia ambiental en México*, México, UNAM / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Dromi, J. (1985), *Derecho administrativo económico*, Buenos Aires, Astrea.
- Fraga, G. (2000), *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa.
- Islas, R. (2009), “Sobre el principio de legalidad”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XV, Montevideo, pp. 97-108, disponible en <www.juridicas.unam.mx>.
- López, N. (2011), “El acceso a la justicia ambiental”, en B. Revuelta, *Los retos del derecho ambiental en México*, México, Porrúa / UMSNH.
- _____ (2012), “Breve análisis de la regulación de las acciones colectivas”, en Carmona *et al.* (coords.), *20 años de procuración*

⁴⁸ Llamamos una relación procesal convencional a aquellas que se derivan de nuestra tradición romano-germánico de derecho civil.

- de justicia ambiental en México*, México, UNAM / Semarnat / Profepa.
- Minutti, R. (2011), “Limitaciones de la vía administrativa para la protección ambiental”, en B. Revuelta, *Los retos del derecho ambiental en México*, México, Porrúa.
- Revuelta, B. (2011), *Los retos del derecho ambiental en México*, México, Porrúa.
- Revuelta, B. y N. López (coord.) (2012), *Acciones colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental*, México, UMSNH / Asociación de Jueces y Magistrados de Distrito Federal / Poder Judicial de la Federación / Porrúa.
- Sánchez Gutiérrez, José Humberto, “El acto discrecional: principios que lo rigen y su jerarquía”, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2396/24.pdf>>.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Principio de Seguridad Jurídica, disponible en <<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/Constitucion%20Politica/Principio%20Constitucionales/SEGURIDAD%20JURIDICA.htm>>.
- Procuraduría Federal de Protección Ambiental (2012), *Libro blanco, justicia y protección ambiental*, México, disponible en <<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4727/1/libro-blancofinal1-0.pdf>>.
- Recurso Administrativo ante Profepa, disponible en <<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/recursoadministrativoanteprofepa.pdf>>.

ÍNDICE

Prólogo	7
Introducción	15

PRIMERA PARTE

GOBERNANZA AMBIENTAL Y DERECHOS HUMANOS

¿Gobernanza ambiental internacional?	23
<i>Adriana Natalia Durán Tovar</i>	
Naturaleza y uso progresivo del derecho humano a un medio ambiente sano, el caso de México	47
<i>Violeta Mendezcarlo Silva</i>	
La protección del derecho al ambiente y derechos ambientales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso <i>Saramaka versus Surinam</i>	71
<i>Celia América Nieto del Valle</i>	

215

SEGUNDA PARTE
ELEMENTOS PROCESALES DEL DERECHO AMBIENTAL

El derecho de acceso a la información ambiental	97
<i>Benjamín Revuelta Vaquero</i> <i>César Arturo Sereno Marín</i>	
El tránsito de la responsabilidad civil a la responsabilidad ambiental	123
<i>Ma. Guadalupe Márquez Algara</i> <i>Alejandro Durán Márquez</i>	
La discrecionalidad jurídica de la Profepa ante el abanico de acciones y roles en materia ambiental	147
<i>Benjamín Revuelta Vaquero</i> <i>Claudia Alejandra Verduzco Moreno</i>	

TERCERA PARTE
PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA SUSTENTABILIDAD Y BIODIVERSIDAD

Zonas costeras y sustentabilidad: una visión holística de la problemática costera	173
<i>Agustín Arciniega Ponce</i>	
La protección jurídica internacional de la biodiversidad marina	193
<i>José Ángel Méndez Rivera</i> <i>Antonio Olguín Torres</i>	