

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES*

Raquel Gutiérrez Nájera y Pedro León Corrales**

*¿Cómo se puede comprar o vender el firmamento,
ni aún el calor de la tierra? Dicha idea nos es desconocida.
Si no somos dueños de la fresca del aire ni del fulgor de las aguas,
¿Cómo podrían ustedes comprarlos?
La tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra.
Esto sabemos. Todo va enlazado, como la sangre que une a una familia.
Todo va enlazado.*

Jefe indio, Seattle, 1854

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo expresa la experiencia que en materia de acceso a la justicia ambiental ha desarrollado el Instituto de Derecho Ambiental A.C. (IDEA) cuyo objetivo central es defender a comunidades afectadas por actividades y proyectos que dañan el medio ambiente, la salud pública, los recursos naturales y los ecosistemas de interés público.

Bajo el contexto anterior, y a través de la metodología de estudio de casos, desarrollaremos el referente de tres mega proyectos de alcances e impactos regionales y los mecanismos de defensa que se han utilizado, así como su trascendencia y limitaciones, para posteriormente analizar la eficacia

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

**Raquel Gutiérrez Nájera es investigadora de la Universidad de Guadalajara, presidenta del Instituto de Derecho Ambiental A.C. Pedro León Corrales es litigante en materia agraria con más de 30 años de experiencia. Coordinador del área de litigio del Instituto de Derecho Ambiental A.C.

Este Proyecto de Acceso a Justicia y Derechos Humanos es auspiciado por Global Human Rights.

de dichos instrumentos jurídicos en conservación de recursos naturales y biodiversidad estratégica para la vida humana.

En este referente se ubican la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico de la que forma parte el Lago de Chapala, cuya defensa jurídica data desde 1996; el caso Tamuín, alusivo a la protección del derecho a la salud y de la protección de la Reserva de la Biosfera de la Sierra Abra Tanchipa y de la cuenca hidrológica del Pánuco de la que forman parte los ríos Tampaón y Tamuín en la Huasteca potosina, cuyo seguimiento se remonta al año 2000; el caso Tekchem, cuyo objeto es el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar, el derecho a respirar un aire limpio, el derecho a la salud y la vida, que iniciamos en el año 2003; el caso Arcediano, que conlleva la defensa de la cuenca Lerma-Santiago-Pacífico y el derecho a un agua limpia para los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), el derecho a la salud y la vida, caso en el que nos involucramos a partir de finales del 2002 y desde el 2003 a la fecha, y, el caso de la defensa del derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la comunidad del Juanacatlán, Jal., desde el año del 2002, la Presa Hidroeléctrica El Cajón, que además de la defensa de los derechos ambientales entraña la violación a una justa indemnización que empezamos desde enero del 2004.

Es pertinente señalar que este trabajo ubica los derechos ambientales como parte de los derechos humanos, en el entendido de que el medio ambiente es todo aquello que nos rodea, es un bien colectivo de uso común, preponderantemente de interés social y público. Así, los elementos que lo constituyen como bosques, agua, aire, suelo y las relaciones de interdependencia entre ellos, pueden ser afectados por el hombre de manera positiva o negativa en la realización de proyectos de infraestructura o de servicios, poniendo en riesgo la sustentabilidad de la vida, luego entonces el medio ambiente y sus componentes son bienes jurídicos asociados a la vida y al desarrollo.

En este orden de ideas, el aporte de este trabajo consiste en mostrar la manera en cómo se usan los instrumentos tradicionales del Derecho en México, los cuales no están diseñados para la tutela y protección de bienes ambientales colectivos de uso común.

Nuestro agradecimiento a la Fundación Global Human Rights, quien ha financiado, desde hace tres años, el proyecto de acceso a la justicia y los derechos humanos de IDEA y cuyo generoso soporte económico ha permitido el acompañamiento a las comunidades afectadas.

CONTEXTO REFERENCIAL DE TRES PROYECTOS: LA PRESA DE ARCEDIANO, LA PRESA HIDROELÉCTRICA EL CAJÓN Y LAS TERMOELÉCTRICAS DE TAMUÍN

GENERALIDADES

De cara al nuevo milenio uno de los aspectos de mayor trascendencia y actualidad en las sociedades modernas lo constituye, sin lugar a dudas, la búsqueda de soluciones a la grave problemática ambiental, cuya agudización e impactos globales han cuestionado fuertemente los modelos de desarrollo. Hoy, los países desarrollados y en vías de desarrollo comparten un discurso que avala y promueve la búsqueda de mecanismos y políticas comunes que orienten las economías de modo que posibiliten el llamado desarrollo sustentable, es decir, una alternativa que logre compatibilizar y armonizar, en última instancia, la relación del hombre con la naturaleza.

Hoy, en el marco de la globalidad y búsqueda de consensos en los ámbitos de la economía, la democracia, la justicia, el medio ambiente y los derechos humanos, las desigualdades de los países (pobres y ricos), los problemas ambientales de carácter global resultan ser uno de los paradigmas a resolver en el desarrollo sustentable.

Bajo el referente anterior, uno de los temas más recurrentes en la población que tiene mayores consensos evidenciados, sin lugar a dudas lo constituye el problema ambiental.

Lo sensible y real de la problemática ambiental hacia la población en general, ha provocado que el Estado asuma esta nueva cuestión a través de las políticas públicas que se fueron perfilando en el ámbito mundial por una parte, para incidir posteriormente en los sistemas locales de derecho.

En este orden de ideas podemos ubicar, en el caso de México, que la tutela de los derechos humanos, a partir de 1992 —en que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos— fue en respuesta a una insatisfacción de la población en general respecto a la administración e impartición de justicia.

De acuerdo con lo anterior, los valores ambientales inherentes a los recursos naturales fueron mereciendo atención con base en su deterioro y posible agotamiento (agua, aire, flora y fauna, humedales, entre otros), sin embargo, en este renglón, la legislación en México va rezagada, tomando en consideración que el sistema jurídico sigue privilegiando la tutela de lo

individual y la causalidad en cuanto al daño y responsabilidad de los posibles infractores de las leyes ambientales.

No obstante las limitaciones del sistema jurídico mexicano para la protección efectiva de los derechos ambientales, los casos arriba mencionados nos enseñan que es posible usar los mecanismos tradicionales para proteger los derechos de la colectividad en materia ambiental, y sugieren la necesidad de una reforma profunda e inmediata en esta área.

LA PRESA DE ARCEDIANO

Generalidades del proyecto Presa de Arcediano de acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)¹

La Presa de Arcediano es un almacenamiento de agua para el abastecimiento de agua potable de la ZMG, la cortina estará sobre el cauce del río Santiago, a 350 m aguas debajo de la confluencia con el río Verde. La margen izquierda de su empotramiento estará en el municipio de Guadalajara y la margen derecha estará en el municipio de Ixtlahuacán del Río, en la vecindad de la comunidad de Arcediano.

La cortina de Arcediano se ubicará en el río Santiago, aguas debajo de su confluencia con el río Verde y a 150 m aguas abajo del Puente de Arcediano. La cortina de concreto tendrá una longitud de 520 m y una altura de 140 m; contará con un vertedor de cresta libre de 250 m de longitud. El almacenamiento tendrá una capacidad de 404 millones de metros cúbicos y afectará una superficie de 803 ha a la elevación de 1 110 MSNM y la obra de toma proveerá de un gasto estimado de 12.7 m³/s. (CEAS. 2003, p. RE4).

Además de la cortina la obra contará con la obra de toma, las obras de desvío de la corriente del río Santiago durante la construcción, la obra de excedencias, la subestación del suministro de electricidad para la planta de bombeo, la planta de bombeo, el acueducto con sus obras para prevenir el golpe de ariete, los caminos de acceso a la obra y a los bancos de material y el camino del servicio del acueducto.

El acueducto de la presa tendrá una longitud aproximada de 10 km y se contempla que utilice una tubería de 84" de diámetro (2.13 m de diámetro). El camino de acceso a la obra tendrá una longitud de 13.5 km y un ancho de corona de 12 m. (CEAS. 2003, pp. RE5 y II 8).

¹ *Ibidem.*

La conurbación de Guadalajara, capital del estado de Jalisco, comprende parte de los municipios de Zapopan, Tonalá, Tlaquepaque, el Salto, Tlajomulco de Zúñiga y Juanacatlán con una población de 3 850 000 habitantes (año 2000) y una superficie de 2 828 km².

Los municipios que forman la ZMG son, además del municipio capitalino, los de Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Este es un proyecto de construcción de infraestructura, en el que los municipios directamente involucrados por la presencia de la obra en sus terrenos son los de Guadalajara y Tonalá por la margen izquierda del río Santiago; Zapotlanejo por la margen derecha del río Santiago, e izquierda del río Verde, e Ixtlahuacán del río por la margen derecha del río Santiago y el río Verde.

Las fuentes actuales de agua son, en primer lugar, el Lago de Chapala que aporta 5.5 m³/s, seguido del campo de pozos que contribuyen con 3.0 m³/s y la Presa Elías González Chávez (Calderón) que abastece de 0.5 m³/s para un total de 9.0 m³/s.

Las necesidades de agua de la zona conurbada son de 12.5 m³/s considerando una dotación de 280 l/habitante/día. Actualmente, sólo se suministran 9 m³/s, por lo que existe un déficit de 3.5 m³/s.

El déficit se ha presentado debido a la falta de crecimiento de la infraestructura en los 12 años recientes, a la tendencia a la baja en las aportaciones anuales al vaso lacustre y a la creciente natural en el número de habitantes demandando el servicio. (CEAS: 2003, pp. RE1-RE3).

El gasto que se obtenga del embalse de Arcediano será para el abastecimiento de la ZMG, por lo que se dejarán de extraer 200 Mm³/año de agua al Lago de Chapala, lo que permitirá su recuperación. Se dejará de presionar la extracción de los acuíferos mediante el bombeo, por lo que los niveles estáticos en el campo de pozos, se recuperarán (CEAS: 2003, p. RE10).

La presa se localiza en un área protegida como zona de conservación ecológica desde 1997, conocida como Barranca de Oblatos-Huentitán, en su porción correspondiente al municipio de Guadalajara. (CEAS: 2003, p. RE6).² Adicionalmente, está declarada como zona de protección federal mediante decreto de 1943, designando el área como zona de protección forestal y un decreto, en 1947, la señala como zona de conservación ecológica.

² Actualmente, existe un Decreto de Protección Municipal de la Barranca del Río Santiago en su porción correspondiente al municipio de Zapopan, como Zona de Protección Hidrológica Municipal. *Periódico Oficial del estado de Jalisco*, octubre de 2004.

La Presa de Arcediano es uno de los más importantes proyectos del gobierno mexicano en el occidente del país. La propuesta es construir la Presa en el Río Santiago.

El Río Santiago es parte de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico en México. Es la más importante del país porque abastece de agua a casi 20% de su población.

El problema es que el Río Santiago es uno de los más contaminados de México. El Río recibe descargas de la industria, de granjas, de los hogares y sin tratamiento. El gobierno reconoce que el Río Santiago está altamente contaminado y tiene metales pesados y desechos orgánicos que rebasan los niveles permitidos.

La Barranca del Río Santiago tiene, además, los siguientes atributos ambientales:

- Es un hábitat silvestre.
- Es un límite natural para el crecimiento de la zona metropolitana de Guadalajara.
- Es una formación geológica natural de incomparable belleza.
- Es parte del Río Santiago.
- Tiene especies endémicas.
- Es un regulador natural del clima.

Aspectos sociales de la Presa de Arcediano

La presa de Arcediano responde al nombre de la localidad donde se pretende construir, que es precisamente el poblado denominado Puente de Arcediano. En este poblado vivían aproximadamente 40 familias que fueron desplazadas para la construcción de la presa.

En el año 2003, el gobierno del estado de Jalisco, a través de la Lic. Carmela Chávez Galindo, transmitió a los pobladores de la localidad la idea de que la gente no podía hacer nada en contra de la voluntad del mismo gobierno; en aquel entonces, los representantes gubernamentales estuvieron repitiendo la misma perorata hasta que los habitantes terminaron por vender sus casas y sus tierras.

Cuando los propietarios acordaron vender sus tierras, fueron llevados en vehículos gubernamentales ante el secretario general de gobierno del estado de Jalisco. Estando frente a dicha autoridad, se les preguntó: “¿están de acuerdo?” y éstos sólo asintieron con la cabeza y recibieron instrucciones de

“firme aquí”. La gente firmó y dejó la oficina con un cheque por la cantidad de 350 000 pesos, pero ellos no recibieron copia del contrato que firmaron. ¿Qué pasó?, las personas no supieron lo que firmaron.³

Actualmente, la única casa habitación que queda en la barranca es la de la Sra. Lupita Lara. Representantes del gobierno han tratado de convencer a la Sra. Lupita de vender su casa, argumentando que ella no puede hacer nada porque la Presa ya es un hecho. La Sra. Lara siempre contesta: “mientras mis abogados no me lo digan, yo no vendo”.

En su prisa por construir la presa, el gobierno del estado de Jalisco, que preside el Sr. Francisco Ramírez Acuña, violó los más elementales derechos humanos plasmados en la propia Constitución Federal, como fueron los siguientes: el derecho del debido proceso; el derecho de defensa; el derecho de audiencia; el derecho a tener una vivienda digna; es decir, en este caso, las violaciones a las regulaciones no son directamente ambientales y las violaciones a los derechos humanos crean una ventana para la protección del ambiente.

LA PRESA HIDROELÉCTRICA EL CAJÓN

Generalidades de la presa hidroeléctrica El Cajón de acuerdo con la manifestación de impacto ambiental

La construcción de la Presa Hidroeléctrica El Cajón, sobre el río Santiago, en el estado de Nayarit, fue anunciada como el proyecto del sexenio para la generación de energía eléctrica.

La Presa Hidroeléctrica El Cajón, promovida por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se ubica en los municipios de Jala, Ixtlán del Río, La Yesca y Santa María del Oro, en el estado de Nayarit y Hostotipaquillo del

³ Comunicación personal de la Sra. Guadalupe Lara Lara, defensora de la Barranca del Río Santiago y observaciones personales de los autores, abogados del caso.

La gente de edad más avanzada regresó a la Barranca porque ellos no sabían como vivir en la ciudad; piensan que ahora ya no pueden hacer nada porque recibieron dinero.

Actualmente, una familia continúa viviendo en la Barranca del Río Santiago, la Sra. Lupita Lara, quien vive con su madre y una hermana. La propiedad del Sr. Faustino Gutiérrez fue derribada el día 25 de enero del 2004, éste es un señor de edad avanzada con más de 80 años y que vivía con una hija, la cual tiene un retraso mental (fue una de las personas que conjuntamente con la Sra. Lara se amparó, pero por presiones se desistió de la demanda).

A finales del año 2003, el gobierno convenció al Sr. Fidel Lara, quien también se había amparado, de desistirse de los amparos que estaban en curso.

estado de Jalisco. Abarca una superficie total de 4 206.9 ha, con un volumen de afectación de 188 626 781 m³ de R.T.A.

El sitio previsto para la construcción del proyecto denominado “proyecto hidroeléctrico (PH) El Cajón”, se localiza 60 kilómetros aguas arriba de la Central Hidroeléctrica Aguamilpa, sobre el cauce del Río Santiago, a 78 km. de la ciudad de Tepic, en terrenos del ejido Cantiles, en los municipios de la Yesca y Santa María del Oro, ambos divididos por el Río Santiago, las coordenadas geográficas de la boquilla de la presa son: 21° 25' 41” de latitud norte y 104° 27' 14” de longitud oeste.

Las comunidades afectadas por el proyecto nunca fueron consultadas sobre la realización del mismo y los impactos ambientales, sociales y económicos que representaría para sus terrenos, en donde pudieran construirse, además, obras asociadas a la presa. En consecuencia, la autorización emitida por la Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental contenida en el oficio SGPA-DGIRA-DIA-0857/02, se emitió sin que nunca fueran llamadas a juicio las comunidades afectadas.

La autorización en materia de impacto ambiental emitida a favor de la CFE, que es quien promovió y realiza la obra de la construcción de la Presa, contempla el cambio de uso del suelo de terreno forestal a infraestructura hidráulica con una superficie total de 3 590-996 hectáreas y un volumen total de afectación de 156 626-781 m³ de RTA, de las cuales 657-83-40 hectáreas de bosques y 29 858.748 m³ forman parte de los bienes agrarios de la comunidad quejosa, cifras citadas en la misma foja 23 de la autorización identificada en el párrafo inmediato anterior.

Adicionalmente, en la autorización en materia de evaluación de impacto ambiental se reconoce que el proyecto de la presa El Cajón afectará gravemente los ecosistemas de la zona, por lo que es evidente que la comunidad quejosa se verá afectada en los derechos a gozar de un ambiente sano en los términos del Artículo 4 Constitucional y de realizar un aprovechamiento equilibrado y sustentable de los recursos naturales propiedad de la comunidad.

Según datos del proyecto aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se desprende que la generación de energía eléctrica será de 18.7% de la capacidad instalada. Lo anterior, tomando en consideración los volúmenes de agua disponible durante los meses de estiaje, en contrapartida, entre los impactos ambientales que ocasionará se encuentran: destrucción de los recursos naturales, como es el caso de 3 590-99-60 hectáreas de bosques tropicales con una cantidad de afectación de 156 626-781

m³ de RTA, pérdida de hábitat de flora y fauna, pérdida de biodiversidad, pérdida de recursos hídricos, por mencionar los más relevantes.⁴

Cuando la CFE comenzó las obras de la presa, indemnizó de manera autoritaria y unilateral a las comunidades afectadas por la misma, entre quienes se encontraban pequeños propietarios y comunidades agrarias.

Sin embargo, y ante la notoria injusticia que funcionarios de la CFE estaban cometiendo con las comunidades y particulares afectados, éstos acudieron en demanda de apoyo jurídico, a efecto de lograr una indemnización justa, completa y suficiente por la pérdida, en algunos casos de todo su patrimonio, y, en otros de una gran parte. Entre las comunidades que iniciaron una lucha jurídica se encuentran la comunidad indígena de Cantiles o el Pescuezón, el Ciruelo y la familia Hernández Fletes.

Hoy en día, el mal llamado proyecto del sexenio foxista, se encuentra suspendido en su construcción por los jueces de distrito en materia administrativa de la ciudad de Nayarit, Jal., a través de las siguientes resoluciones:

a) En el Amparo 231/2005 que se promueve ante el Juzgado Tercero de distrito en el estado de Nayarit, por el núcleo de población de Cantiles y Pescuezón del municipio de Santa María del Oro, el juez, mediante auto de fecha uno de marzo del dos mil cinco, admite la demanda de garantías y concede:

La suspensión de plano del acto reclamado, consistente en la posible privación de la vida de todos los integrantes del Ejido, para el efecto de que las autoridades señaladas como responsables cesen, en forma inmediata, cualquier actividad tendente a poner en peligro la vida de los integrantes del ejido, así como de que se inunden sus propiedades y posesiones; sin que lo anterior signifique que se suspendan las obras que se realizan para la construcción del PH El Cajón.

La suspensión de los actos de privación ilegal de la propiedad, la posesión y disfrute de 800-00-00 hectáreas de terreno de uso común, de monte, temporal y agostadero y su substracción del régimen jurídico ejidal que forma parte de los bienes agrarios de su ejido, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y el ejido quejoso no sea desposeído de la superficie de terreno.

b) En el caso de la presa El Cajón, se expropió una superficie de 553-00-00 hectáreas de terreno para el proyecto PH El Cajón, del poblado de Cantiles, éste tiene la posesión de la mayor parte de esta superficie. La Secretaría de la Reforma Agraria hizo una ejecución de gabinete de la expropiación anterior. El decreto de expropiación y el acta de ejecución de gabinete fueron presentados como pruebas en

⁴ Los datos anteriores fueron analizados por el Ing. Alfredo Zúñiga Ramos, asesor técnico de IDEA, quien murió en el 2005.

el Amparo anterior y el ejido presentó un procedimiento de objeción de falsedad de esos documentos con fundamento en el Artículo 153 de la Ley de Amparo, que se encuentra pendiente de acuerdo por que el procedimiento del Amparo se había suspendido por una queja, la objeción de falsedad tiene implicaciones de responsabilidad penal en contra de los que suscriben el decreto de expropiación, y firman el acta de ejecución, entre ellos, el propio presidente Vicente Fox Q. y el residente general de construcción de la CFE.

c) En el Amparo 284/2005 promovido ante Juzgado Tercero de distrito en el estado de Nayarit por los C.C. José Reyes Hernández Fletes, Abelina Orozco Arteaga y Víctor Hernández Fletes, el juez tercero de distrito del estado de Nayarit en auto de fecha once de marzo del dos mil cinco admite la demanda de garantías y, concede la suspensión de plano del acto reclamado, consistente en la posible privación de la vida de los quejosos, para el efecto de que las autoridades cesen en forma inmediata cualquier actividad tendente a poner en peligro la vida, así como de que se inunden sus propiedades, consistente en 375 hectáreas de agostadero, del predio rústico denominado El Tepetate, sin que se suspendan las obras que se realizan para la construcción del PH El Cajón.

d) En el poblado del Ciruelo, de Jala, Jalisco se promovieron dos Amparos el 788/2004 interpuesto por J. Paz Peña Cortés, tramitado en el Juzgado Tercero de distrito y el 785/2005, interpuesto por Silvino Peña y otros, tramitado en el Juzgado Segundo de distrito en el estado de Nayarit, en ambos casos se concedió la suspensión provisional para que no sean privados de su propiedad, posesión y disfrute de los terrenos y se concedió la suspensión de plano, para que no sean inundados los terrenos.

e) Adicional a las acciones jurídicas anteriores, se inició procedimiento de Conciliación ante la Procuraduría Agraria, desahogándose las audiencias en el estado de Nayarit, y, ante el entrapamiento de las negociaciones y pláticas con personal de la residencia de construcción de la CFE en El Cajón, los afectados solicitaron al delegado de la Procuraduría Agraria, se pasara la negociación a la ciudad de México, con personal de primer nivel de la CFE a lo que accedió y acordó esta autoridad agraria.

LA TERMOELÉCTRICA DEL GOLFO Y TERMOELÉCTRICA PEÑOLES

En el municipio de Tamuín, San Luis Potosí, se construyeron dos plantas termoeléctricas para abastecer de energía a la planta Cementos Mexicanos, S.A. (Cemex), ubicada en el municipio aludido, así como a plantas filiales del propio grupo cementero ubicadas a lo largo del país.

Cuando el Grupo de Rescate Ecológico de Tamuín conoció del proyecto, únicamente se mencionaba una termoeléctrica que era la del Golfo. La planta conocida como Termoeléctrica del Golfo fue financiada mediante un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 17 de noviembre de 1999. Consistía en la construcción, desarrollo, operación y mantenimiento de una planta termoeléctrica de proceso de fluido circulante con base en consumo de combustible de coque de petróleo, la cual produciría 230 mW para algunas plantas de Cemex. El presupuesto total del proyecto fue de 369 millones de dólares y los patrocinadores o avalistas del mismo fueron Alstom France S.A. y Sithe International, Inc.

La fuente de abastecimiento de agua potable para las actividades agrícolas, ganaderas, e industriales del municipio es el Río Tampaón, que nutre al río Choy, ambos ríos se alimentan por la Reserva de la Biosfera denominada “Sierra del Abra Tanchipa”.

El municipio de Tamuín posee su riqueza natural debido a la existencia de selva tropical y especies en peligro de extinción que se encuentran en su área natural protegida denominada “Reserva de la Biosfera Sierra del Abra Tanchipa”, cuyo decreto fue publicado el 6 de junio de 1994, con una superficie total de 21 464 hectáreas.

El área natural protegida cuenta con 16,758 hectáreas que pertenecen al área núcleo. Las principales amenazas del área, que el propio Instituto Nacional de Ecología, de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) reconoce son:

...explosiones en la búsqueda de yacimientos petroleros, la demanda de madera por parte de industrias de la zona, además de la tala clandestina, el impacto ecológico que causa la industria cementera en zonas aledañas y el cambio de uso del suelo para la ganadería extensiva...

Bajo el contexto anterior, el trámite seguido por Termoeléctrica del Golfo para obtener la autorización de la Evaluación del Impacto Ambiental ante el Instituto Nacional de Ecología (INE)⁵ fue el siguiente:

⁵ El INE era el órgano desconcentrado de la Semarnap que, en 1999, se encargaba de la autorización en materia de impacto ambiental, a través de su Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, durante la gestión de la Dra. Julia Carabias.

a.- El 24 de mayo de 1996, la Comisión Reguladora de Energía otorga a Termoeléctrica del Golfo un permiso de autoabastecimiento identificado con el número E/35/AUT/96, en el cual le autoriza producir 250 mW.

b.- El 24 de abril de 1998, la entonces Termoeléctrica del Golfo, S.A. de C.V., actualmente Termoeléctrica del Golfo, S. de R. L. de C. V., identificada en la presente denuncia como Termoeléctrica del Golfo, presenta a la Dirección General del Instituto Nacional de Ecología un informe preventivo para la realización del proyecto “Instalación de una Planta de Generación de Energía Eléctrica, Termoeléctrica del Golfo”.

c.- El 12 mayo de 1998, mediante el oficio número D.O.O.DGOEIA.-01829, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, del Instituto Nacional de Ecología, emite Resolutivo al Informe Preventivo presentado, dictaminando la obligación al promovente de la presentación de una evaluación de Impacto Ambiental modalidad General, así como un Estudio de Riesgo, modalidad Análisis de Riesgo.

d.- El 24 de agosto de 1998, la Termoeléctrica del Golfo, presenta a la Dirección General del Instituto Nacional de Ecología una manifestación de Impacto Ambiental modalidad General para la realización del Proyecto “Instalación de una Planta de Generación de Energía Eléctrica, Termoeléctrica del Golfo”, proyecto consistente en la generación de 250 mW a través de 2 calderas y el uso de coque como combustible.

e.- El 29 de septiembre de 1998, mediante oficio número D.O.O.DGOEIA.-04728, la Dirección General del Instituto Nacional de Ecología solicita a Termoeléctrica del Golfo, la información adicional en relación con los proyectos asociados: agua, piedra caliza.

f.- El 19 de octubre de 1998, Termoeléctrica del Golfo entregó la información adicional solicitada días antes.

g.- El 9 de noviembre de 1998, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología solicita a la Termoeléctrica del Golfo, mediante oficio número D.O.O.DGOEIA.-O552, a petición de la Dirección General de Actividades y Materiales Riesgosos información adicional sobre el estudio de riesgo.

h.- El 11 de enero de 1999, la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del estado de San Luis Potosí dirige a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, el oficio ECO 06.0033/99, donde le comunica una serie de observaciones sobre el proyecto

“Instalación de una planta de generación de energía eléctrica, termoeléctrica del Golfo”.

i.- El 11 de mayo, Termoeléctrica del Golfo entrega a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, la presentación técnica del cambio de suministro de agua del Río Choy al Río Tampaón.

j.- El 31 de mayo de 1999, Termoeléctrica del Golfo presentó una manifestación de impacto ambiental del proyecto “Termoeléctrica del Golfo, Fase II”, consistente en la generación de 250 mW a través de 2 calderas y el uso de coque como combustible.

k.- El 11 de junio de 1999, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología emite el resolutivo D.O.O.DGOEIA.-003436, mediante el cual se otorga autorización condicionada del proyecto denominado “Instalación de la Planta de Generación de Energía Eléctrica Termoeléctrica del Golfo”, con 60 condicionantes.

l.- El 31 de agosto de 1999, Termoeléctrica del Golfo presenta a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología un escrito aclaratorio, ya que quedó inconforme con la resolución D.O.O.DGOEIA-003436 (sin fundamentación jurídica alguna).

m.- El 3 de septiembre de 1999, la Comisión Reguladora de Energía otorga a Termoeléctrica Peñoles, S. de R. L. de C. V., en lo sucesivo Termoeléctrica Peñoles, el permiso de autoabastecimiento de energía eléctrica número E/149/AUT/99, en el cual se le autoriza producir 250 mW (este permiso no fue acompañado en la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental para la Fase II, que gestiona Termoeléctrica del Golfo, y misma que fue otorgada por la autoridad con el mismo permiso para generar sólo 250 mW, mencionado en el inciso a).

n.- El 3 de noviembre de 1999, la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental de San Luis Potosí envía a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología oficio número ECO 06.1365/99, en el cual autoriza a Termoeléctrica del Golfo para que las cenizas resultantes de su proceso de generación de vapor sean confinadas dentro de sus instalaciones, debido a que éstas no son residuos peligrosos.

o.- El 13 de diciembre de 1999, Termoeléctrica del Golfo obtiene sendas concesiones para el aprovechamiento del agua (Anexo 14), así como para las descargas por parte de la Comisión Nacional del Agua (fase I).

p.- El 16 de diciembre de 1999, mediante oficio número D.O.O.DGOEIA.-008410, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología modifica la autorización D.O.O.DGOEIA.-003436 en lo concerniente a las cenizas derivadas del proceso, declarándolas como residuos no peligrosos.

q.- El 7 de marzo de 2000, mediante el oficio número D.O.O.DGOEIA.-000859, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología modifica la autorización D.O.O.DGOEIA.-003436, en lo concerniente a la propiedad del predio, y también autoriza la mayor utilización de piedra caliza (de 132,200 toneladas anuales a 334,727 toneladas anuales, para la fase I).

r.- El 28 de marzo de 2000, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología emite el resolutivo D.O.O.DGOEIA.-001420, en el cual se autoriza el proyecto Termoeléctrica del Golfo Fase II, consistente en la generación de 250 mW, a través de 2 calderas y el uso de coque como combustible —se autorizan 132 000 toneladas de piedra caliza anuales, que sumadas a los 334 727 anuales de la fase I, condenan al pueblo de Tamuín, S.L.P. a vivir entre cenizas—, por lo que la autoridad debe modificar sustancialmente su propia resolución.

s.- El 14 de abril de 2000, Termoeléctrica Peñoles solicita a la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, la transmisión de los derechos y obligaciones de la Fase II, contenidas en el resolutivo D.O.O.DGOEIA.-001420.

t.- El 4 de junio de 2000, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, a través del Resolutivo D.O.O.DGOEIA.-003657, autoriza la transmisión de los derechos y obligaciones de la Fase II de la termoeléctrica del Golfo a la Termoeléctrica Peñoles.

u.- El 3 de octubre de 2000, la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del estado de San Luis Potosí, autoriza a la Termoeléctrica del Golfo el depósito de las cenizas de coque.

v.- El 17 de noviembre del 2000 y ante los serios cuestionamientos por parte de la población de Tamuín, en el estado de San Luis Potosí, al proyecto de la Termoeléctrica del Golfo, el diputado federal Rómulo Garza Martínez convoca a una reunión en la que comparecen los representantes de Termoeléctrica del Golfo y Termoeléctrica Peñoles del municipio, y los representantes de la asociación denominada Rescate Ecológico de Tamuín, A.C., en la que, para sorpresa de los denunciantes, nos enteramos de la existencia de otra planta termoeléctrica con 2 calderas y de que el titular de los permisos era la empresa Peñoles, lo que

sin lugar a dudas nos alertó respecto del procedimiento en que se habían dado los permisos.⁶

LA ESTRATEGIA DEL LITIGIO INTEGRAL PARA LA DEFENSA JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS POR LOS PROYECTOS

GENERALIDADES DE LOS TRES PROYECTOS

Del análisis global y casuístico de los tres proyectos esbozados renglones atrás se desprende que los tres tienen los siguientes elementos en común:

- a) Los tres fueron sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- b) Los tres fueron autorizados por la hoy Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental.
- c) Los tres fueron sujetos de al menos 20 condicionantes, si no es que más, como el caso de las termoeléctricas.
- d) Los tres fueron impugnados por las comunidades afectadas, en virtud de la omisión y/o deficiencia de la manera en cómo se llevó a cabo la consulta pública.
- e) Los tres tienen impactos ambientales regionales de gran magnitud, ya que los tres afectan a dos cuencas hidrológicas.
- f) Los tres implicaron afectaciones sociales de gran envergadura, como el desplazamiento de asentamientos humanos en el caso de las presas y de futuros y actuales daños en la salud, como es el caso de las termoeléctricas y quizá en un futuro el desplazamiento de la localidad de las Palmas.
- g) Los tres tienen un gran impacto económico, por la inversión en su construcción, en consecuencia los intereses económicos son muy fuertes.

Otro aspecto a considerar es la complejidad de los casos, ya que en la aprobación de cada proyecto intervienen los tres niveles de gobierno e inclusive el Poder Legislativo (para el caso de la aprobación de los presupuestos en el

⁶ Cfr. El expediente *Termoeléctricas Tamuín*, en los archivos del Instituto de Derecho Ambiental A.C. con sede en Guadalajara, Jal.

caso de las presas). En efecto, a nivel federal interviene la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante procedimientos que culminan con las autorizaciones de los proyectos en Evaluación de Impacto Ambiental y la Autorización de Cambio de Uso del Suelo. En los tres, por diversas razones y motivaciones intervienen: la Comisión Reguladora de Energía de la CFE, quien expidió los permisos para generación de energía eléctrica; la Comisión Nacional del Agua que expide los permisos o concesión para el uso del agua de las plantas industriales respectivas, para el abastecimiento de agua en el caso de la Presa de Arcediano; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expide los permisos para el traslado de los productos industriales; los gobiernos estatales expiden los permisos para el manejo y almacenamiento de cenizas, extracción de piedra y bancos de materiales, construcción de carreteras y caminos; los gobiernos municipales autorizan las licencias de funcionamiento de las empresas y el permiso para iniciar la construcción para las descargas y los residuos; los legisladores aprueban los presupuestos federales y locales respectivamente, que se aplican a estos proyectos y autorizan los créditos públicos super millonarios que implican estos megaproyectos.

Adicionalmente, estos proyectos tienen el apoyo político que el gobierno mexicano les brinda para que a toda costa se realicen, y en consecuencia, cuentan con todo el peso gubernamental para su implementación, sin importar que se afecten los ecosistemas, la salud y los derechos de las comunidades o pueblos afectados por los megaproyectos.

LA DEFENSA LEGAL POR MEDIO DE LOS RECURSOS ORDINARIOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Para que los afectados impugnen los actos de autoridad de los tres niveles de gobierno existe un recurso ordinario, mejor conocido como el Recurso de Revisión, que se tramita ante la propia autoridad que resuelve, y que a su vez lo remite al superior jerárquico de la autoridad que emite el acto que se impugna, recurso que se contempla en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de Aplicación Supletoria, en Materia Ambiental, para los

actos emitidos por el gobierno federal y la leyes estatales respectivas para impugnar los actos del gobierno estatal y los gobiernos municipales.⁷

Bajo el referente anterior, el Recurso de Revisión es limitado e inoperante, por las siguientes consideraciones:

- 1.- El procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en el caso de los megaproyectos, se ha convertido en un proceso de simulación o de mero trámite, en el cual la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales emite una resolución a la medida de las necesidades de los promotores del proyecto, sin tomar en cuenta lo graves daños al medio ambiente y a la salud que llevan implícitos estos megaproyectos, renunciando, en los hechos, a los objetivos de conservación y preservación de los recursos naturales especificados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ignorando incluso, los impactos ambientales en áreas naturales protegidas que resultan afectadas, como la Reserva de la Biosfera de Abra Tanchipa, en San Luis Potosí; la Zona de Protección Forestal en la Barranca de Huentitan, en Guadalajara, Jalisco; los impactos en zonas arqueológicas como los de Consuelo en Taquín, que afectan los marcadores solares y la parota del poblado del Ciruelo en Jala, Nayarit; o los graves daños a la salud por metales pesados y la enorme contaminación que existe en Arcediano.
- 2.- Otro aspecto que limita el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es que las condicionantes que se le imponen a los promotores de los megaproyectos, son letra muerta, ya que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de vigilar su cumplimiento, realmente no lo hace y además, permite que los responsables del proyecto actúen con carta de impunidad respaldos por el gobierno a todos los niveles.⁸
- 3.- El Recurso de Revisión para impugnar la autorización en materia de impacto ambiental, se tramita ante el superior jerárquico de la autori-

⁷ Cfr. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en sus artículos desde el 176 hasta el 181), México, Porrúa, t. I., 2003.

⁸ Cfr. Archivo del expediente Arcediano, en el Instituto de Derecho Ambiental, A.C. En el caso de Arcediano, la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico A.C. le ha solicitado a la Profepa, desde mayo del 2004, que instaure el procedimiento de inspección para verificar el cumplimiento de las condicionantes del proyecto hasta la fecha no lo han hecho.

dad que emite el acto reclamado, dentro del mismo Poder Ejecutivo, el órgano que conoce de este recurso forma parte de la misma Secretaría o entidad administrativa que emitió el acto y carece de la imparcialidad que requiere un órgano jurisdiccional autónomo.

- 4.- En los megaproyectos, los actos de autoridad, mediante los cuales se autoriza el proyecto, son múltiples y se emiten por los tres niveles de gobierno, en sentido estricto se requeriría impugnar mediante el Recurso de Revisión cada uno de los actos de autoridad relacionados con el megaproyecto respectivo; con lo cual la dispersión y el desgaste de los afectados sería enorme y si se trata de un recurso realmente inoperante, que no es efectivo para que los afectados accedan a un medio de justicia eficaz, se trataría de un esfuerzo legal inútil.
- 5.- En los tres casos el aspecto de la suspensión de los actos impugnados a través de la Revisión es fundamental. La experiencia nos indica que de manera generalizada y sistemática, en los megaproyectos, la autoridad que admite el Recurso es la misma que la que resolvió la autorización, por lo que automáticamente negará la suspensión de los actos y cuando los conceda, porque existe un mandato de algún Juez de Amparo, será después de un largo tiempo y en este caso fijará fianzas millonarias que son inalcanzables para los afectados, haciendo nugatorio el derecho de los afectados de beneficiarse de un acto de suspensión para evitar que los daños provenientes del megaproyecto sean irreparables, con lo cual el acceso a la justicia ambiental por esta vía es inexistente.⁹
- 6.- Por último, el Recurso de Revisión que se tramita en forma de juicio implica un procedimiento para integrar el expediente, admitir y desahogar las pruebas y resolver el fondo del asunto, que es sumamente lento, con el objeto de que la construcción de la obra que implica el megaproyecto avance lo más posible o que termine, como es el caso de las Termoeléctricas de Tamuín, después de más de cuatro años, en donde el Recurso de Revisión no ha sido resuelto y la construcción se ha terminado.

⁹ *Cfr.* Archivos *Caso Tamuín*. IDEA, A.C. En el caso de la construcción de las termoeléctricas, a la fecha estamos peleando ante los Tribunales Colegiados de Circuito el monto de la fianza, ya que ésta resulta inalcanzable para los afectados. Las termoeléctricas, prácticamente ya están terminadas, es decir, tenemos aproximadamente tres años litigando los montos de las fianzas.

Por lo que en conclusión, en los megaproyectos el Recurso de Revisión es inoperante, y de manera sistemática y generalizada por este medio no se alcanza la justicia ambiental, por lo que para ello se requiere buscar otro recurso de impugnación que sea mas efectivo.

LA DEFENSA LEGAL POR MEDIO DEL JUICIO ORDINARIO DE AMPARO

El Juicio de Amparo como medio de impugnación de los actos de autoridad en los tres niveles de gobierno presenta varias limitaciones a saber:

- 1.- El primer obstáculo se refiere a la improcedencia del Amparo si antes no se han agotado los recursos previos con que cuenta el agraviado para modificar o revocar los actos de autoridad, en este caso, al ser emanados de autoridades administrativas se contempla, precisamente, el Recurso de Revisión, regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de aplicación supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando se trata de actos del gobierno federal y las leyes estatales de procedimiento administrativo cuando se refiere a actos de los gobiernos estatales o municipales, por lo que basándonos en el principio de definitividad de los actos susceptibles de reclamarse en la vía de Amparo, la procedencia de este juicio sería contra los actos definitivos, en este caso en contra de las resoluciones que ponen fin al Recurso de Revisión.

Bajo el referente de las limitaciones del Recurso de Revisión enunciadas líneas arriba, al interponer el Amparo una vez resuelto el Recurso de Revisión, sería demasiado tarde para combatir de manera efectiva los actos administrativos con los cuales se autorizaron las obras o actividades, y la dispersión del esfuerzo jurídico sería enorme, ya que se tendría que promover un Amparo para cada resolución de los Juicios de Revisión, en estas condiciones el Amparo tampoco sería un recurso efectivo para acceder a la justicia ambiental.

- 2.- En lo que se refiere a la suspensión de los actos reclamados, en los Juzgados de Distrito prevalece una actitud conservadora y generalizada; y salvo excepciones, se niega la suspensión, apoyándose, por una parte, en que se trata de actos consumados debido a que las resoluciones que autorizan las obras o actividades ya han sido emitidas, y por otra, se

argumenta que se niega la suspensión porque se contravienen disposiciones de orden público o se afecta el interés social, lo anterior de conformidad con lo establecido en el Artículo 124 de la Ley de Amparo o, como en el caso de Tamuín, en el que se otorga la suspensión, pero la fianza establecida para garantizar los daños se encuentra fuera del alcance de los afectados, con lo que se hace nugatorio el derecho de los afectados a gozar de esta medida cautelar.

En conclusión, el Juicio de Amparo promovido de manera ordinaria, agotando los recursos previos para impugnar los actos administrativos, es una opción inoperante para acceder a la justicia en materia ambiental.

LA ESTRATEGIA JURÍDICA PARA ACCEDER A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El Amparo Agrario y la tutela de derechos ambientales colectivos

Frente a las limitaciones anteriores del Recurso de Revisión y del Amparo ordinario, los autores analizaron el sistema de procuración, administración e impartición de justicia en México, para construir una estrategia jurídica con medios eficaces para impugnar los actos de autoridad derivados de los megaproyectos. Se analizó la experiencia del Amparo Agrario encontrándose que este recurso legal sí constituye un medio efectivo, y en materia ambiental resulta aplicable cuando las comunidades afectadas por los proyectos son ejidos o comunidades indígenas, ya que si los megaproyectos implican actos de autoridad que tengan o puedan tener como consecuencia la privación de los derechos de propiedad, posesión o disfrute de los bienes agrarios de un núcleo de población ejidal o comunal o la afectación de el régimen ejidal o comunal, se actualizan los extremos del Amparo Agrario a que se refiere el Libro segundo de la Ley de Amparo, contenido en los Artículos del 212 al 234 de la mencionada Ley.

En este orden de ideas, en los casos de Tamuín y el Proyecto de la Presa Hidroeléctrica El Cajón, la propuesta estribó en construir una estrategia jurídica con el Amparo Agrario como recurso principal; y de manera complementaria con otros recursos legales, como el Recurso de Revisión contra los actos administrativos de los tres niveles de gobierno.

En efecto, el Amparo Agrario resulta aplicable cuando los megaproyectos contienen actos de autoridad que afectan los derechos agrarios de los

núcleos de población, específicamente aquellos actos que tengan o puedan tener como consecuencia la privación parcial o total, temporal o definitiva de la propiedad, la posesión o el disfrute de los bienes agrarios o su substracción del régimen ejidal o comunal, como en el caso de dos megaproyectos: la Planta Hidroeléctrica El Cajón en el estado de Nayarit y las Plantas de Cemex, Termoeléctrica del Golfo y Termoeléctrica Peñoles en Tamaulipas, San Luis Potosí.

El Amparo Agrario se basa en varias excepciones a la reglas ordinarias del Juicio de Garantías, con enormes ventajas para lo núcleos de población afectados, como son:

- 1.- No se requiere agotar lo recursos previos contemplados para impugnar los actos de autoridad, en este caso no se necesita agotar los Recursos de Revisión.
- 2.- No se aplica el término de 15 días para interponer la Demanda de Garantías, ya que por excepción se puede interponer en cualquier tiempo.
- 3.- En materia de suspensión, procede la Suspensión de Plano y de Oficio, especificada en los Artículos 233 y 234 de la Ley de Amparo, la cual se debe conceder por el Juez de Distrito contra los actos que tengan o puedan tener como consecuencia la privación de la propiedad, posesión o disfrute de los bienes agrarios de un núcleo de población ejidal o comunal o la substracción del régimen ejidal o comunal. La Suspensión de Plano se tramita en el expediente principal y se acuerda en el mismo auto en el que se admite la demanda y no requiere de garantía o fianza para surtir sus efectos, y tiene vigencia durante todo el tiempo que dure el Juicio hasta la resolución definitiva en Revisión por el Tribunal Colegiado de Circuito.
- 4.- En el Amparo Agrario no se aplican las disposiciones relativas al Incidente de Suspensión, en consecuencia, no se aplica el Artículo 124 de la Ley de Amparo que impone condiciones para conceder la suspensión como el que no se afecten disposiciones de orden público o el interés social; como dijimos, tampoco requiere garantía y no se otorga de manera provisional como en el Incidente de Suspensión, sino se otorga de plano al admitir la demanda.

- 5.- En Amparo Agrario opera la suplencia de la queja a favor de los núcleos de población cuando sean parte quejosa o terceros perjudicados, tanto en el ofrecimiento y recabación de pruebas como en exposiciones conceptos de violación y alegatos.
- 6.- En el Amparo Agrario opera también la Representación Sustituta, mediante la cual cualquier ejidatario o comunero puede interponer la Demanda de Garantías contra actos de autoridad que afecten los intereses colectivos del núcleo de población, o bien, cuando después de 15 días de que se conocen los actos, el Comisario Ejidal o de Bienes Comunales no haya interpuesto la Demanda.
- 7.- Así mismo, no existe término para interponer la queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria cuando se le concede el Amparo, y los autorizados para oír y recibir notificaciones tienen facultades amplias, sin tener que cubrir el requisito de haber registrado su cédula de abogado previamente.

En el caso de Arcediano, la estrategia jurídica fue diferente, ya que la comunidad agraria existente sí aceptó la indemnización de las autoridades del estado de Jalisco y vendió prácticamente sus terrenos en la barranca para el proyecto de Arcediano.

En este contexto, la Sra. Lupita Lara y su familia fueron las defensoras de la barranca y toda vez que en este caso existieron actos previos a la autorización en materia de impacto ambiental del uso de explosivos para construir el túnel de desvío de la presa, se amparó a la Sra. Lara por actos fuera de procedimiento que implicaban peligro en su vida, sus propiedades y posesiones, es decir, actos de excepción en materia de Amparo, y el Juez de Distrito otorgó la Suspensión de Plano contra dichos actos. A mayor abundancia de lo anterior, una vez emitida la autorización en materia de impacto ambiental y ante la negativa de la suspensión por la autoridad que emitió la autorización; es decir, la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental, se interpuso el Amparo ante el Juez de Distrito por la negativa de la suspensión, argumentando que dicha negativa implicaba la ejecución de actos que representaban peligro a la vida, propiedades y posesiones de la quejosa y su familia, el Juez de Distrito nos otorgó, de nueva cuenta, la Suspensión de Plano sin fianza.¹⁰

¹⁰ *Cfr.* Archivo *Caso Arcediano*. Instituto de Derecho Ambiental A.C.

En el caso de Arcediano, además de los amparos anteriores, se han realizado quejas por violación de derechos humanos ante la Comisión Nacional de Derecho Humanos y la del estado de Jalisco; denuncias populares, incluyendo el Procedimiento de Inspección presentado ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; denuncias penales por delitos ambientales y los vinculados con éstos, en materia federal y del Fuero Común en contra de autoridades y/o particulares que promueven los megaproyectos; procedimientos administrativos por responsabilidad de los servidores públicos, juicio político tanto para el gobernador del estado de Jalisco, como para el director de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento en el estado de Jalisco. Se interpuso una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington, petición ante la Comisión de Cooperación Ambiental, por incumplimiento de las leyes ambientales, apoyándose en los acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio en materia ambiental; y también se está analizando el interponer una denuncia ante el Banco Interamericano de Desarrollo para que haga una investigación independiente de los créditos otorgados para los megaproyectos de que se trate, lo anterior en el caso de que exista crédito de esa institución, la denuncia o petición se refiere al incumplimiento de los criterios de los bancos al otorgar los créditos.

Es decir, en el caso de Arcediano, se interpuso un Amparo Administrativo en materia ambiental, aplicando otras excepciones al Amparo, a saber, la contenida en el Artículo 17 de la Ley de Amparo.

Si hacemos un estudio sistemático y funcional de la Ley de Amparo, de las Leyes Ambientales y de los daños e impactos ambientales asociados con los megaproyectos, encontramos que éstos implican violación de derechos tutelados en la Constitución mexicana, como son el derecho a la vida, a la salud y a gozar de un ambiente sano y adecuado. Que los daños a los ecosistemas, derivados de los megaproyectos, pueden ser irreparables, como el cambio de uso del suelo del bosque o selva a uso hidráulico o industrial, o la demolición de casas, fincas e infraestructura; que los megaproyectos como las presas, cementeras, y termoeléctricas implican riesgos que pueden poner en peligro la vida de las personas ubicadas en el área de impacto del proyecto, e incluso ocasionar daños a la salud de esas personas o la desaparición irreparable de especies de fauna y flora que afecten gravemente la biodiversidad. Por todo lo anterior, encontramos que en estos casos resultan aplicables otras excepciones al Amparo, además de la excepción de materia agraria y por lo tanto, también se puede plantear un caso de Amparo que

permita el acceso a la justicia ambiental y que supere las limitaciones de los recursos ordinarios, como ha sido el caso de Arcediano.

- 1.- En primer lugar tenemos la excepción especificada en el Artículo 17 de la Ley de Amparo, en relación con el Artículo 123 de la misma Ley, lo anterior si planteamos que los actos de autoridad relativos a la autorización de la obras o actividades ligados al megaproyecto, constituyen actos que tienen como consecuencia daños a la salud de las personas afectadas o agraviadas y que importan peligro de privación de la vida de los quejosos, como en los casos de Arcediano, El Cajón o el de Tamuín, en donde sus habitantes han planteado en la Demanda de Garantías que los actos reclamados implican peligro de privación de la vida para ellos.

En efecto, en el caso de las presas de Arcediano y de El Cajón, el peligro de privación de la vida proviene del riesgo por el impacto de las explosiones en la construcción de la cortina, de los túneles de desvío, caminos y desplantes, ésta es una obra que se contrapone con las actividades cotidianas de los quejosos, quienes no han consentido estos proyectos y que los impugnan precisamente con el Amparo, la inundación de sus tierras y casas, en las que trabajan y habitan, como consecuencia de las obras del embalse de la presa y su llenado, implican también un riesgo que pone en peligro sus vidas.

Así planteada la Demanda de Garantías resultan aplicables diversas excepciones en Amparo que permiten superar limitaciones de la vía ordinaria:

- 1.- Al igual que en la excepción por materia agraria, en este caso no se requiere agotar lo recursos previos contemplados en las leyes para impugnar los actos previamente el Recurso de Revisión ante el Superior Jerárquico para interponer, posteriormente, el Amparo contra la resolución final del Juicio de Revisión. Por lo tanto, se pueden impugnar los actos directamente en Amparo, lo anterior aplicando lo dispuesto en lo Artículos 17 y 73 fracción XIII última parte y fracción XV de la Ley de Amparo, planteamientos anteriores que se hicieron en los casos de El Cajón y Cementeras y Termoeléctrica de Tamuín.
- 2.- En materia de suspensión opera, en estos casos, la Suspensión de Oficio, la que se concederá de Plano en el auto de admisión de la Demanda

en el expediente principal, se otorgará sin fianza o garantía para que surta sus efectos y estará vigente durante todo el Juicio de Amparo hasta que se emita la resolución definitiva por el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de el Recurso de Revisión, la suspensión anterior se concede para el efecto de que cesen de inmediato los actos reclamados que importen peligro de privación de la vida de los quejosos, como son las explosiones y la inundación de las casas y tierra de lo quejosos que implica el llenado del embalse de las presas de Arcediano o de El Cajón. O en el caso de proyectos como el de Tamuín, donde el riesgo es por explosiones derivadas de la extracción de piedra para el cemento, la quema de coque y llantas y el almacenamiento de cenizas de coque.

- 3.- Otra excepción aplicable se actualiza al plantearse que los actos reclamados, derivados de los megaproyectos, implican daños irreparables a los ecosistemas y a los bienes agrarios de los quejosos, como es el caso del cambio del uso del suelo de bosque a uso hidráulico o industrial, y la destrucción de la corteza vegetal así como de las casas, fincas, obras de infraestructura, ganado, árboles, entre otras, por la demolición o por la inundación.

En este caso, por daño irreparable en agravio de los quejosos, opera la excepción en materia de suspensión especificada en el Artículo 123 fracción II de la Ley de Amparo, que implica conceder la Suspensión de Oficio, concedida de plano al admitir la demanda sin fianza o garantía y con vigencia durante todo el Juicio de Amparo.

En todos los casos para que opere la suspensión, se debe pedir contra los efectos derivados de los actos reclamados, ya que de otra manera se pueden considerar actos consumados y contra ello no procede conceder la suspensión. En efecto, los permisos y autorizaciones de los megaproyectos por autoridades de los tres niveles de gobierno, normalmente se impugnan después de que han sido emitidos, que es cuando se conocen tales actos y son susceptibles de ser impugnados y la suspensión se debe plantear respecto a los efectos o consecuencias de tales actos, lo anterior, debido a que los efectos normalmente implican un largo plazo que puede ser de 30 años o más, con posibilidad de prórroga como los permisos de generación de energía eléctrica en los casos de hidroeléctricas o termoeléctricas, o para el aprovechamiento de agua en el caso de represas destinadas al abasto, como Arcediano. Así planteado, se debe conceder la suspensión.

Dentro de los actos reclamados como efecto o consecuencia de los megaproyectos que deben incluir la privación de la propiedad, posesión o disfrute de los terrenos e inmuebles que resultan afectados a los quejosos por el megaproyecto, normalmente los Jueces de Distrito conceden la suspensión provisional y tramitan el Incidente de Suspensión, el cual se substancia con un procedimiento sumario en el que no se pueden ofrecer todos los medios de prueba, solamente documentales e inspección judicial, lo que requiere de una gran capacidad de litigio para el seguimiento exitoso.

ASPECTOS RELEVANTE QUE SE DEBEN CONSIDERAR PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS AMPAROS INTERPUESTOS CONTRA MEGAPROYECTOS

- 1.- La prueba pericial en materia topográfica, hidrológica, y ambiental en su caso, resulta fundamental tanto para el fondo del Amparo como para el Incidente de Suspensión y los Incidentes de Violación, por lo que se requiere integrar un equipo interdisciplinario jurídico y técnico que trabaje el ofrecimiento y el desahogo de la prueba pericial, ya que los actos reclamados que se requieren probar contienen múltiples aspectos técnicos .
- 2.- Las autoridades responsables, a causa de los fuertes intereses que se encuentran ligados a los megaproyectos, no van a cumplir con la suspensión, por lo que se requiere que se presenten los Incidentes de Violación a la Suspensión y que los afectados se organicen pacíficamente para exigir el cumplimiento de la suspensión, lo que también implica un fuerte trabajo de difusión pública del caso y el complemento con otros recursos legales para impulsar una estrategia jurídica integral. Incluso con recursos a nivel internacional.
- 3.- En el caso del incidente de suspensión, frecuentemente, las autoridades responsables al rendir sus informes previos incurrir en falsedades y omisiones, por lo que resulta adecuado interponer la objeción de los informes previos por falsedad y omisión, lo cual constituye un delito federal similar al desacato y le da más fuerza a la Demanda de Amparo.

- 4.- Después de admitida la Demanda y de conceder la suspensión, las presiones contra los afectados, así como contra el Juez y el personal del Juzgado, aumentan por parte de los promotores de los proyectos y las propias autoridades responsables.

Estos factores, unidos a las limitaciones del poder judicial que se encuentra presionado por la Judicatura Federal para entregar resultados cuantitativos, y que descuida la calidad de sus acuerdos e incurre en múltiples violaciones al procedimiento, son las razones por las que en el seguimiento del Amparo se litiga no sólo contra los promotores de los proyectos y las autoridades responsables, sino también contra el Juez y su personal, que, salvo excepciones hace un trabajo de calidad, por lo que se requiere un seguimiento intenso y profesional para recabar y ofrecer toda las pruebas que hagan falta, inclusive por medio de recursos legales complementarios y promover los recursos de queja por violación al procedimiento. Con lo que el caso se hace complejo y requiere de mucho tiempo para el seguimiento. Lo anterior necesita también el cabildeo permanente con los secretarios y el propio Juez y con los magistrados del Tribunal Colegiado que resuelven en definitiva los casos, para ello, el equipo jurídico debe estar actualizado en el caso y estudiarlo profundamente para hacer oportunamente los planteamientos por escrito y mediante el cabildeo.

A MANERA DE COMENTARIOS FINALES

Hoy en día, la Profepa, quien es además el *Ombudsman* Ambiental en México, no garantiza la no violación de los derechos humanos relativos a los actos de autoridades violatorios de los derechos ambientales: a un agua limpia, a un medio ambiente sano, al derecho a la salud, a respirar un aire limpio, etc., de tal manera que la necesidad de modificar la Constitución General de la República para incorporar la figura del *Ombudsman* Ambiental, hoy más que nunca es una deuda pendiente con las presentes y futuras generaciones.

Pero el problema de fondo a discutir en el sistema jurídico mexicano, es la protección de los bienes jurídicos colectivos ambientales, es decir, el acceso efectivo a justicia de parte de los ciudadanos afectados por actos de autoridad que pretendan deteriorar o destruir el ambiente de las presentes y futuras generaciones.

Esta discusión nos lleva a replantear, que la intencionalidad de proteger los bienes de naturaleza privada ha quedado rebasada en la actualidad y tenemos que volver al terreno de lo público en materia ambiental, como ya lo apuntaba el jefe indio Seattle, en 1854.

En este orden de ideas, las enseñanzas aprendidas de los casos planteados, nos llevan a concluir que es posible la protección de los derechos humanos ambientales desde la perspectiva no del derecho ordinario, sino del “derecho extraordinario”; ¿qué implica éste último?, precisamente el uso de las excepciones del Derecho Ordinario, y por ello lo hemos denominado como Derecho Extraordinario.

Sin embargo, en opinión de los autores, el medio ambiente no refleja situaciones extraordinarias de vida, sino ordinarias, ya que en él nos encontramos inmersos de manera cotidiana y continua, luego entonces, los mecanismos que deben proteger el ambiente deben ser ordinarios y de fácil acceso a las poblaciones afectadas.

En este sentido, es pertinente señalar, que si la Revolución de 1917 sentó las bases para el régimen de excepción en materia agraria, la problemática y crisis ambiental del mundo contemporáneo debe sentar las bases de un nuevo régimen jurídico de excepción en materia ambiental, en donde la suplencia de la queja opere a favor del ambiente; el interés jurídico sea el que legítimamente tiene cualquier ciudadano para proteger el ambiente; se elimine la causalidad de las acciones jurídico ambientales, en fin, una reforma estructural en donde la protección de las bases de la vida de las presentes y futuras generaciones sea el objeto y no el discurso.