

LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y LOS NUEVOS RETOS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

María de Lourdes HERNÁNDEZ MEZA*

“Se puede vivir dos meses sin comida y dos semanas sin agua, pero sólo se puede vivir unos minutos sin aire. La tierra no es una herencia de nuestros padres, sino un préstamo de nuestros hijos. El amor es la fuerza más grande del universo, y si en el planeta hay un caos medioambiental es también porque falta amor por él. Hay suficiente en el mundo para cubrir las necesidades de todos los hombres, pero no para satisfacer su codicia”.

Mahatma GANDHI

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La gobernanza ambiental y su relación con los tratados.* III. *Consecuencias o implicaciones de las reformas legislativas en la gobernanza ambiental de la Profepa.* IV. *Retos y desafíos de la Profepa a manera de conclusión.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de gobernanza ambiental “fue acuñado en la década de 1990 en el mundo anglosajón para identificar la manera, o proceso, bajo el cual los gobiernos habrían de tomar decisiones o ejercer su autoridad en la esfera pública”,¹ este término es utilizado para definir los procesos adoptados

* Directora General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta en la Profepa y catedrática en Derecho ambiental en diversas instituciones.

¹ Laguna Celis, Jorge, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, pp. 77 y 78, <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8803Laguna.pdf>.

por los Estados para la administración eficiente de sus instituciones en asuntos ambientales.

La Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas al rendir su informe *Examen de la gobernanza ambiental dentro del Sistema de las Naciones Unidas*, propuso la definición de gobernanza ambiental desde cuatro niveles:

el primero, como la coherencia en el establecimiento de metas y la toma de decisiones entre acuerdos e instituciones ambientales; en el segundo, como arquitectura institucional para implementar y coordinar las políticas y decisiones medioambientales; en el tercero, como el manejo y la operación de las políticas y decisiones, y finalmente, como la coordinación de la efectiva implementación en el ámbito nacional de las decisiones relacionadas con la gobernanza ambiental internacional.²

La gobernanza ambiental internacional encuentra sus inicios con la Declaración de Río, adoptada durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en el año de 1992, con la participación de 178 países, estableció como objetivo de la protección ambiental el bienestar de generaciones futuras; como resultado de esta Cumbre se crearon importantes instrumentos jurídicos vinculantes entre los que se encuentran el “Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el establecimiento de las bases para la formulación y negociación de la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía”³ de 1994; la Declaración sobre Bosques, orientada a la conservación y protección de los bosques; la Agenda XXI, que constituyó un programa orientador; además se establecieron 27 principios fundamentales orientados a lograr una alianza mundial con nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sectores clave de la sociedad y las personas para crear acuerdos internacionales en los que se respeten los derechos de todos y se proteja el medio ambiente a nivel mundial.

En la Reunión de Río de Janeiro se destacó la necesidad de división en el Sistema de Naciones Unidas así como la de lograr acuerdos integrales en materia de medio ambiente.

Como resultado de la Cumbre de la Tierra, el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó la Declaración de Nairobi en la que se estableció que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente era la autoridad global en materia de

² *Ibidem*, p. 78.

³ Brusco, Andrea, “El PNUMA y el Derecho Ambiental”, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, pp. 74 y 75.

medioambiente encargado de la implementación coherente del desarrollo sustentable en el Sistema de Naciones Unidas y sería el promotor de la causa medio ambiental global.

En la primera sesión del Foro Mundial Ministerial del Medio Ambiente celebrada en el año 2000 en Malmö, Suecia, fue la primera vez que se utilizó el término gobernanza ambiental, los ministros reconocieron la ineficacia de la creación acelerada de múltiples tratados internacionales e instituciones de carácter regional o mundial orientados de manera individual a dar solución a asuntos medio ambientales por lo que consideraban necesaria la creación de “una estructura institucional fortalecida para la *gobernanza ambiental internacional* con base en la evaluación de las necesidades futuras para una arquitectura internacional capaz de solucionar con efectividad las amenazas medio ambientales de un mundo globalizado”,⁴ el referido concepto busca dar énfasis en los distintos niveles de toma de decisión, así como en los múltiples actores que inciden en la solución de problemas ambientales.

El Plan Estratégico de Bali, adoptado por el Consejo de Administración en 2005, estableció como objetivos entre otros el incremento de capacidades de los Estados en cuanto a acciones de adaptación y mitigación en contra del cambio climático y el aumento de cooperación entre el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, los secretarios de los acuerdos multilaterales ambientales, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y otros agentes y agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

De conformidad con Andrea Brusco los Acuerdos más importantes celebrados en materia ambiental son: Convención de Tráfico de Especies Amenazadas de la Fauna y la Flora Silvestres de 1973, la Convención sobre Especies Migratorias de 1979, la Convención para la Protección de la Capa de Ozono, Convención de Viena de 1985, el Protocolo de Montreal de 1987, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación 1989, el Protocolo de Kyoto, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1998, Convenio de Rotterdam sobre Consentimiento Informado Previo relativo al Comercio Internacional de Sustancias Químicas y Plaguicidas Peligrosos de 1998, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, en el Marco de la Convención de Diversidad Biológica en 2000 y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes en 2001.

La actual legislación ambiental en América Latina superó la visión higienista al no sólo proteger la salud sino también el ambiente, por lo que pasa

⁴ Laguna Celis, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 82.

a tener una visión de uso sustentable; el aire, el suelo y el agua adquieren un valor intrínseco.

Actualmente la mayoría de los países de la región cuentan con ministerios de medio ambiente o agencias equivalentes que coordinan políticas, estrategias y actividades a través de sistemas nacionales de medio ambiente. En este mismo tenor, los países latinoamericanos tienen legislaciones ambientales muy desarrolladas que han incorporado dentro de sus cuerpos normativos los compromisos contraídos en los tratados e instrumentos internacionales. En México se han emitido varias leyes generales ambientales y sus correlativos reglamentos.

Según Guillermo Acuña “el contar o no con una ley marco de medio ambiente significa, también, que una serie de principios de política ambiental estén siendo reconocidos en dicho marco jurídico y servirán de guía en la adopción de decisiones”.⁵ Efectivamente, en México, esos principios han permitido fortalecer la actuación de las autoridades, tanto las normativas, tal es el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como las que verifican el cumplimiento de la ley. Así algunos principios, como el de quien contamina paga, el precautorio, o el de equidad intrageneracional, entre otros, forman parte del bagaje jurídico ambiental. Algunos jueces⁶ los han incorporado en sus sentencias, transformando su carácter de meras reglas o directrices no vinculatorias, a tesis o precedentes judiciales, que con el tiempo pasarán a ser parte de la jurisprudencia.

La gobernanza ambiental supone la interacción entre tratados, acuerdos internacionales, normatividad ambiental, instituciones y los procesos que regulan la protección del medio ambiente; asimismo, los actores de la gobernanza ambiental (autoridades, organizaciones no gubernamentales, sector privado y social, etcétera) son parte fundamental que justifica la existencia de la gobernanza ambiental, toda vez que la problemática ambiental se ha acrecentado y dado que vivimos en un mundo globalizado, el tema cobra mayor relevancia.

En el contexto anterior, podemos analizar que la edificación de la gobernanza ambiental en México se ha construido a partir del establecimiento de instituciones que una vez determinadas las políticas y decisiones públicas

⁵ Acuña, Guillermo, “La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública”, *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, p. 63, www.fnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf.

⁶ Amparo directo número 167-2011 Quejoso Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V. Autoridad responsable Cuarta Sala Regional Metropolitana del TFEJFA. Magistrado Jean Claude Tron Petit. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

medio ambientales, se hace indispensable que esas instituciones las manejen y operen, determinando mecanismos eficaces para el tratamiento de los problemas ambientales y, estar en posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos de la gobernanza ambiental.

Por otra parte, la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental América del Norte, derivado de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá, arrojó como resultados la implementación de instituciones, principios, decisiones y herramientas que hicieron que la gobernanza ambiental internacional⁷ encontrara en nuestro país un actor importante para la creación de normas e instituciones ambientales; así se contaba ya con dos de los elementos más relevantes de la gobernanza ambiental internacional, hacía falta la institución encargada del cumplimiento y observancia de esas normas, es decir, quien verificara el cumplimiento de la normativa ambiental.

De esta manera, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social publicado el 4 de junio de 1992, se le establecieron sus facultades. Posteriormente, por Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, del 17 julio de 1992, se establecieron sus unidades administrativas y sus respectivas atribuciones, asimismo, la creación de la Procuraduría obedeció a los acontecimientos ocurridos en Guadalajara, Jalisco, al explotar las tuberías que conducían gasolina, mezclándose con otros combustibles como hexano, gases industriales y materia orgánica. Ese accidente ocurrido el 22 de abril de 1992 ocasionó más de 200 muertos y 100 heridos, destruyó 1,402 casas, 450 negocios, 600 vehículos y 10 km. de calles,⁸ razón por la cual era necesario contar con una institución que se encargara de verificar la realización de actividades altamente riesgosas.

La Profepa fue creada como un órgano desconcentrado, sin patrimonio ni personalidad jurídica, dependiente de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, se le dotó de facultades para vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, para expedir certificados de industria limpia así como

⁷ La gobernanza ambiental internacional puede definirse como el proceso continuo de toma interactiva de decisiones en el ámbito de los asuntos relacionados con el medio ambiente. Engloba las instituciones y organizaciones, así como los acuerdos vinculantes, los instrumentos de las políticas y los procedimientos que regulan la protección del medio ambiente en el ámbito internacional. United Nations Institute for Training and Research, e-Curso 2: Gobernanza Ambiental Internacional, Serie de Cursos on line de Derecho Ambiental Internacional, página 3.

⁸ Véase www.urv.cat/catedres/enresa/es_historic_catastrofics.html#mèjico, Universitat Rovira, Virgili.

para recibir denuncias ambientales. No obstante, varias voces señalaron la necesidad de contar con una institución que defendiera el ambiente, anteriormente de esto, se recomendó que se creara una procuraduría ambiental, tal es el caso de la propuesta del maestro Joaquín Dávalos Paz, quien en 1989 expuso la necesidad de contar con una Procuraduría de la Defensa de la Ecología, “organismo capaz de cumplir con un objetivo central: ser la instancia ágil, apoyada en una instrumentación jurídica actuante ante la cual, la ciudadanía en general, pueda acudir a promover la defensa de la ecología, el entorno que conforma el medio ambiente”,⁹ es decir, tendría las funciones de *ombudsman* ambiental.

Así, la gobernanza ambiental contaba con una institución distinta, que integraba los elementos de la buena gobernanza como son la participación pública, la transparencia e información, y auditoría ambiental, así como los mecanismos de comando control, es decir, de imposición de sanciones. Se le atribuyeron como facultades el poder coadyuvar con el Ministerio Público Federal en la presentación e integración de denuncias o querellas penales; más adelante el inspeccionar otras materias, como la de recursos naturales, “las actividades de la institución se vieron incrementadas de una manera importante desde principios de 1995, cuando asumió las funciones de inspección y vigilancia en las materias forestal, pesquera, de vida silvestre, de zona federal marítimo terrestre y, más adelante de revisión fitosanitaria de la madera que ingresa al país”.¹⁰ Posteriormente, en el 2004 se le atribuyó la facultad de verificar el registro de emisiones o transferencia de contaminantes, y la de organismos genéticamente modificados, en el 2005. Recientemente, en el año 2010, con la expedición del nuevo Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de autorregulación y auditorías ambientales, deberá ejercer facultades de verificación en materia de auditoría ambiental, a fin de verificar el desempeño de los auditores ambientales constituidos como unidades de verificación, así como iniciar procedimientos en contra de empresas a fin de dejar sin efectos un certificado ambiental por incumplimientos.

A 20 años de creada la Profepa, la preocupación por el cuidado del ambiente y los recursos naturales ha crecido, la conciencia y la intención de preservar nuestro planeta para las futuras generaciones ha incidido en el marco jurídico, que necesariamente ha ido adecuándose y evolucionando

⁹ Dávalos Paz, Joaquín, “Crear la Procuraduría de la Ecología como solución al Problema: Dávalos”, *Jus Semper*, año VII, vol. IX, 2a. época, núm. 89, noviembre de 1989, p. 25.

¹⁰ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *El litigio ambiental en México y la Profepa, Reporte de desempeño jurisdiccional 1994-2000*, noviembre de 2000, p. 7.

para ajustar la conducta humana al cuidado de tan preciado tesoro, como lo es el hábitat donde vivimos, llamado tierra.

La Profepa ha sido partícipe de esa evolución jurídica, durante estos veinte años ha sido actora principal en numerosos actos de inspección y vigilancia, de imposición de sanciones, determinación de clausuras y decomisos, ha sido revisora estricta de la legalidad de sus actos administrativos mediante el recurso de revisión, ha sido férrea defensora de sus actos ante tribunales jurisdiccionales, ha sido testigo y coadyuvante en denuncias y querrelas y en procedimientos penales, ha fomentado la cultura de la denuncia popular, ha otorgado un sin número de certificados y reconocimientos de cumplimiento ambiental, ha dictaminado numerosas iniciativas de leyes y reglamentos ambientales, ha aprobado laboratorios y unidades de verificación para que éstos certifiquen el cumplimiento ambiental en auxilio de la autoridad, ha otorgado el beneficio de la conmutación de multa, así como revocado gran cantidad de multas a quienes han cumplido con las medidas correctivas a favor del ambiente, ha suscrito convenios de restauración o compensación de daños en aras de resarcir las afectaciones ambientales causadas, ha sido promotora y respetuosa del acceso a la información pública gubernamental y ha modernizado sus archivos en concordancia con las leyes archivísticas.

No obstante lo anterior, hoy se encuentra ante nuevos retos, la gobernanza ambiental requiere que sean incorporados diversos actores en la toma de decisiones y, a pesar de que la aplicación de la ley no puede estar sujeta a negociación, lo cierto es que varios elementos deben ser tomados en cuenta en las distintas funciones que la Profepa lleva a cabo derivado del ejercicio de sus atribuciones.

Hoy en día se sitúa frente a una etapa mundial de problemas ambientales, que serán analizados en la próxima reunión de Río+20 y, precisamente a 20 años de la reunión de Río de Janeiro (1992), donde se proclamaron los principios ambientales que actualmente rigen nuestro actuar y, a 20 años de creada la noble institución, cobran mayor fuerza las ideas y propuestas de transformación de la Profepa; como un organismo descentralizado, o bien, como órgano autónomo, pero lo cierto es que la multiplicidad de funciones y atribuciones encomendadas no tienen ya cabida en el cuerpo de un órgano desconcentrado. Es así que la gobernanza ambiental, tema fundamental de Río+20, la guiará a nuevos horizontes a fin de que pueda ser la defensora del ambiente.

II. LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y SU RELACIÓN CON LOS TRATADOS

El artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la facultad al presidente de la República de dirigir la política exterior del país y de suscribir los tratados internacionales, facultad que se encuentra supeditada a que los mismos sean aprobados o ratificados por el Senado de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos reconoce como parte del sistema jurídico nacional a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, asimismo, el artículo 133 de la Constitución establece la supremacía de la Constitución y que las leyes y los tratados son la ley suprema de la unión; sin embargo, no establece un orden jerárquico para las mismas.

De conformidad con el criterio número P.VIII/2007, emitido en la Novena Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV*, correspondiente al mes de abril de 2007, en la página 6, la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, constituyen la ley suprema de la Unión, en donde la Constitución se encuentra en la cúspide seguida por las leyes generales y los tratados internacionales.

“En materia de tratados, el derecho internacional complementa el principio fundamental de *pacta sunt servanda* con la disposición del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, que claramente establece que un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, disposición que está ratificada por la jurisprudencia”¹¹ antes mencionada.

México formó parte de la Conferencia de Estocolmo de 1972, convirtiéndose en uno de los miembros fundadores del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, además ha sido parte de la mesa directiva del Consejo de Administración en los periodos correspondientes de 1999 a 2001 y de 2009 a 2011.

Como parte de la gobernanza ambiental en México, en 1986 se creó la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an, ubicada en el estado de Quintana Roo, misma que fue reconocida por la UNESCO como miembro de la red internacional de reserva de la biosfera y como *patrimonio natural de la humanidad*, alberga alrededor de “800 especies de plantas clasificadas y de 2,161 espe-

¹¹ Véase <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>.

cies faunísticas”,¹² en esta reserva de la biosfera se creó un sistema de uso sostenible principalmente para actividades pesqueras, lo cual permite llevar a cabo la explotación de langostas de tal manera que se garantice la supervivencia de las mismas; “a pesar de la baja densidad de población y el buen estado de conservación...enfrenta una serie de problemas...el desarrollo turístico acelerado y difícilmente controlable...la práctica común de ampliar y modificar las instalaciones turísticas...prácticamente todos los grupos de turistas visitan los mismos lugares...la práctica de la caza ilegal para fines de autoconsumo o comerciales”.¹³ La mayoría de sus habitantes respetan las restricciones impuestas a la explotación de los recursos naturales existentes en la reserva de la biosfera en comento. Pero, a manera de ejemplo, si el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas o el Programa de Manejo de dicha área natural fueran violados, la Profepa podría ejercitar sus facultades sancionatorias.

En 1993 el Estado mexicano celebró con el gobierno de los Estados de Canadá y Estados Unidos de América el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, también conocido como Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente, instrumento en el cual se complementan el comercio y el medio ambiente; este acuerdo tiene como objetivo promover la cooperación entre los Estados celebrantes para fomentar la conservación, el manejo adecuado y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en América del Norte, es importante precisar que a efecto de dar cumplimiento al referido Acuerdo se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte en 1994 en la cual a través de paneles se resuelven las controversias que surjan entre los Estados parte.

Asimismo, México en atención a su preocupación medioambiental, en el ámbito internacional ha celebrado diversos acuerdos y tratados internacionales por lo que se han incluido los mismos en la legislación nacional de carácter ambiental mediante la creación de dispositivos legales tales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus diferentes Reglamentos, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre y diversas Normas Oficiales Mexicanas; además de la creación de instituciones encargadas de la protección al medio ambiente tales como la Secretaría del Medio

¹² Brenner, Ludger, “Gobernanza Ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas”, p. 290, www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/17809.

¹³ *Ibidem*, p. 294.

Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional Forestal y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

III. CONSECUENCIAS O IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL DE LA PROFEPA

La mayoría de los procedimientos administrativos llevados a cabo por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente son oficiosos, es decir, la autoridad inicia el procedimiento de inspección emitiendo una orden de visita y, si considera que hay violaciones a la normatividad, sanciona; sin embargo, en el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se establece la denuncia popular como el mecanismo con el que cuenta toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación y sociedad para informar a la Procuraduría la existencia de hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan llegar a producir un desequilibrio ecológico o daños a los recursos naturales o bien cuando exista contravención a los ordenamientos de carácter ambiental. En efecto, esta forma de instar a la autoridad involucra a la sociedad de manera participativa en el cumplimiento de las disposiciones ambientales y contribuye a que la Procuraduría tenga mayor control de las actividades realizadas en contravención a las disposiciones ambientales.

Así, la denuncia puede ser atendida a través de la sustanciación de su propio procedimiento, si hay presunción de violaciones lo hace mediante el de inspección y vigilancia, si no hay competencia se turna a la autoridad estatal o local que así lo fuere, o bien, si de la investigación se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido otras autoridades, la Profepa podrá emitir las recomendaciones, que serán públicas, autónomas y no vinculantes, para que dichas autoridades ejecuten las acciones procedentes.

Sin embargo, dentro del capítulo de denuncia popular, el artículo 196 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menciona que cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Profepa podrá sujetar la misma a la conciliación, escuchando a las partes involucradas. Este procedimiento de conciliación no ha sido explorado por la institución a pesar de haber sido incorporado como atribución desde 1992, lo cual podría implicar un reto, lo anterior dado que en la mayoría de

conflictos ambientales hay violaciones a la normatividad ambiental. Empero, muchas de las denuncias particularmente en temas en materia forestal y zona federal marítimo terrestre, la conciliación podría ser un mecanismo alternativo de resolución de la controversia, no implicando que Profepa renunciara a su facultad sancionadora, y si, en cambio, los denunciados podrían hacer cesar la actividad dañina al ambiente, obligándose a obtener los permisos y autorizaciones, así como restaurar los daños causados.

En los últimos años se han realizado diversas reformas a la legislación nacional en busca de dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en materia de medio ambiente, entre los que destaca la reforma al artículo 17 constitucional, de fecha 29 de julio de 2010 publicada en el *DOF*, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen las acciones colectivas, las materias de aplicación, los procedimientos judiciales así como los mecanismos de reparación del daño. Asimismo, se determinó el ámbito competencial de los encargados de juzgar este tipo de controversias, limitándolo a la esfera de los jueces federales, federalizando así a las acciones colectivas, a pesar de tratarse, de posibles violaciones a leyes estatales además de las federales.

Derivada de la reforma anteriormente mencionada, el 30 de agosto de 2011 se publicó en el periódico oficial federal, la reforma mediante la cual se adicionó al Código Federal de Procedimientos Civiles el libro quinto “De las acciones colectivas”, título único, capítulo I; en el cual se incluye el procedimiento para tutelar intereses colectivos en sentido estricto e intereses difusos, entre estos últimos se encuentra el derecho al medio ambiente, destacando que es hasta este momento que en materia ambiental se abre la posibilidad de ejercitar acciones colectivas sobre intereses comunes a un grupo de personas respecto a los cuales sería imposible dar trámite en forma individual; en este sentido y al ser complicado conciliar los intereses de un gran número de afectados, es como el legislador decidió que uno de los legitimados en materia ambiental para ejercitar este tipo de acciones sería la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, institución a la que se le reconoce como apta para representar adecuadamente los intereses relacionados con el medio ambiente y cuyos efectos de la resolución obtenida tendrá incidencia en todas las personas que demuestren su afectación a través de los medios legales establecidos para tales efectos, teniendo el efecto de cosa juzgada para los que intervinieron en el proceso.

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas, situación que consideramos que es una violación a la soberanía de las entidades federativas, toda vez que el legislador olvidó que la propia Consti-

tución en su artículo 73, fracción XXIX – G, faculta al legislador a emitir leyes generales que establezcan la concurrencia de competencias en materia ambiental, por lo cual los Estados deben legislar en materia estatal, así como vigilar el cumplimiento de su propia normatividad. Asimismo, en las entidades federativas existen secretarías o procuradurías ambientales encargadas de la aplicación y verificación de las leyes ambientales estatales, conocedoras de la problemática ambiental en sus localidades, y conocedoras de su propia normatividad ambiental, misma que en muchos estados es amplia y con una gran regulación sobre gestión ambiental. Tampoco creemos que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa, tenga, a pesar de los grandes éxitos logrados, la capacidad técnica y humana para iniciar acciones colectivas; además de la cuestión federal, en ámbito estatal.

Además, se contempla la posibilidad de que en caso de que sea necesaria alguna opinión técnica o bien la aportación de pruebas en materia ambiental, la misma será requerida a la Procuraduría, esto de acuerdo con lo establecido en los artículos 598, último párrafo; 585, fracción I, y 599 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pudiendo requerir incluso a cualquier tercero, la elaboración de estudios o presentación de los medios probatorios necesarios con cargo al Fondo a que se refiere el título correspondiente.

Con la anterior disposición, la Profepa deberá actuar como perito, deberá realizar estudios técnicos así como aportar probanzas que sirvan al juzgador a llegar a determinar el daño o afectación ambiental, para lo cual su estructura humana deberá agrandarse, ya que será necesario que cuente con un grupo de peritos en las diversas materias que abarcan los dos grandes temas: recursos naturales e industria. El poder contar con un grupo de peritos, como es el caso de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, fortalecerá a la institución, no únicamente para el desahogo del requerimiento del juez civil que conozca de acciones colectivas, sino que en la realización de dictámenes y peritajes en juicios administrativos, penales o bien ante el Ministerio Público Federal para auxiliarlo en la integración de la averiguación previa, lo cual permitirá que los inspectores quienes en la actualidad desarrollan estas funciones, no sean cuestionados por actuar como juez y parte, restándole valor a sus peritajes, lo que trae como consecuencia que se desestimen por parte del juzgador.

Es importante recordar que antes de esta reforma, las personas que pretendieran ejercitar una acción casi en cualquier materia debían acreditar expresamente su interés jurídico y la afectación sufrida lo cual resultaba sumamente complicado para el caso de derechos como el medio ambiente; esta problemática se rompe con la inclusión de las acciones colectivas al Cód-

go Federal de Procedimientos Civiles, pues a partir de este momento se abre la posibilidad de que un grupo o sector de la población pueda hacer valer sus derechos pasando de la obligación de tener un interés jurídico a un interés legítimo, lo que garantiza el cumplimiento de la garantía de debido proceso.

La reforma al código procedimental prevé la aplicación de medidas precautorias tales como la cesación de los hechos o actividades que hayan causado o puedan causar un daño inminente e irreparable a la colectividad, realizar actos o acciones cuya omisión haya causado o pueda causar un daño inminente e irreparable a la colectividad, retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño causado o que se pueda causar y cualquier otra medida con la que el juez considere protegidos los intereses de la colectividad. De acuerdo con el último párrafo del artículo 611 del Código Federal de Procedimientos Civiles se establece que debe dársele vista a la demandada en 3 días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de medidas cautelares, debiendo el juzgador requerir, asimismo, a los organismos competentes, en este caso a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, opinión. Nuevamente, la Profepa deberá dar su opinión en relación con la imposición de medidas cautelares, por lo cual estará frente a un nuevo reto, toda vez que el análisis versará sobre si los hechos controvertidos así como los lugares y utensilios presuntamente causantes del daño ambiental y afectación colectiva, mismos que son materia del juicio, deben permanecer en el estado en el que se encuentran hasta que se resuelva el fondo del asunto, ya que si no se determina que es procedente la medida cautelar, entonces el agente dañino seguiría causando afectaciones; sin embargo, si fuera lo contrario, entonces ¿tendría que dar una opinión negativa? En cualquiera de los dos supuestos, la demanda y los hechos deberán ser lo suficientemente estudiados para emitir una opinión seria, la cual puede tener consecuencias si no son analizadas correctamente las cuestiones técnicas. Adicionalmente y, toda vez que se trata de una medida cautelar, se entiende que la opinión debe hacerse de manera urgente.

Otra reforma novedosa consistió en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, a través de la cual se incorpora como supuesto de procedencia del juicio de amparo a las normas generales, ampliando la legitimación para poder accionar el juicio de amparo, pasando de ser un requisito demostrar que se tiene un interés jurídico por la posibilidad de tener un interés legítimo individual o colectivo, siem-

pre que se trate de una violación a los derechos reconocidos por la Constitución, afectando en consecuencia su esfera jurídica, de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, por lo que si se trata de la violación a su derecho a un ambiente sano, entonces el afectado que posea un interés legítimo individual o colectivo, podría interponer el juicio de amparo de acuerdo a la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es importante hacer la distinción entre interés jurídico e interés legítimo, por el primero debemos entender “la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional”¹⁴ y requiere se acredite la afectación a un derecho subjetivo y como interés legítimo según la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el “interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico”,¹⁵ con esto se pretende que los particulares tengan acceso a este medio de impugnación, por haber sido afectados en su esfera jurídica, no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo.

Esta reforma se encuentra estrechamente relacionada con la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles antes referida, en la que se establece un mecanismo definido para la tutela de intereses colectivos abriendo la posibilidad de que los particulares que resientan una afectación en su esfera jurídica por lo que hace a acciones colectivas ahora tengan la posibilidad de accionar el juicio de amparo.

Otro elemento que aporta un matiz distinto a la gobernanza ambiental, y sobre todo a la aplicación del derecho ambiental, y que va más allá de la estructura organizacional del país, es el referente al “soporte jurídico y político que tiene el tema. Es decir, si hay un reconocimiento constitucional, de qué manera los acuerdos y tratados internacionales están siendo generadores o aportan, desde el plano supranacional al doméstico, un número de reglas en la materia”.¹⁶ Éste es el caso de la reciente reforma que constitucionalizó los derechos humanos y que ha reconocido en otros sectores fundamentales de la política pública a los derechos humanos; tal es el caso de la reforma publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde se cambió la denominación del capítulo I del título primero

¹⁴ *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, t.: I-O, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 2110.

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI*, Nove-na Época, diciembre de 2002, p. 241.

¹⁶ Acuña, Guillermo, *op. cit.*, nota 5, p. 63.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como “De los derechos humanos y sus garantías”, así se establece una política implícitamente ambiental, ya que en la referida reforma se elevó a nivel constitucional la protección de los derechos humanos, dentro de los que se encontraba el derecho a un medio ambiente adecuado; al efecto es importante precisar que el entonces derecho a un *medio ambiente adecuado* está clasificado como un derecho humano de tercera generación, cuya peculiaridad es que se trata de un derecho no concedido a las personas en particular sino como parte de un todo que es la humanidad. De esta manera, todos los derechos humanos están ligados entre sí,

ejemplos de derechos humanos que pueden tener relación con derechos ambientales, en la esfera de derechos humanos políticos, son el derecho a la información y a la participación. El acceso a los recursos administrativos y judiciales para compensar el daño ambiental es fundamental para el ejercicio de los derechos ambientales.¹⁷

Así la Declaración de la Cumbre de Río, en su principio número 10, reconoció el derecho de acceso a la información, a la participación pública y al acceso efectivo a los recursos judiciales y administrativos para resarcimiento de los daños ambientales, derechos éstos que constituyen un derecho humano. Resulta importante mencionar que la protección a los derechos humanos y, de manera particular el derecho al medio ambiente adecuado, fue también reconocido en el año de 1972 por la Declaración de Estocolmo,¹⁸ a través del cual se reconoce la importancia del hombre y de su derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un ambiente de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.

En el año de 1999 se incorporó en la Constitución mexicana en el párrafo quinto del artículo 4o., el derecho a un medio ambiente adecuado; sin

¹⁷ Vásquez, Juan Carlos, “Derecho al medio ambiente como derecho humano”, *Quinto programa regional de capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, p. 32, www.punma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf.

¹⁸ Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, Principio 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

embargo, pertenecía a la categoría de una garantía individual y no a la de derechos humanos.

En este sentido es importante resaltar que la reforma incorporó el reconocimiento de que los derechos humanos poseen principios, como el de universalidad, por el cual debemos entender que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, es a través de este principio por medio del cual se reconoce la dignidad de todas las personas sin importar su género, condición social, raza, origen étnico o cualquier otra distinción, y obliga a la autoridad a su reconocimiento y respeto; el principio de interdependencia que se refiere a que todos los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, por tanto el reconocimiento de algún derecho humano implica el reconocimiento y respeto de otros derechos humanos que se encuentran necesariamente ligados al primero; finalmente, el principio de indivisibilidad, consistente en que los derechos humanos son infragmentables sin importar si son de naturaleza civil, cultural, económica, política o social pues son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad, en consecuencia de las características anteriores, no se puede proteger un grupo de derechos humanos sin proteger al resto.

En consecuencia, el derecho humano fundamental a un medio ambiente adecuado debe ser establecido mediante una disposición que tenga fuerza preceptiva o prescriptiva, lo que implica que puede hacerse efectivo a través de las garantías procesales que se establezcan para tal efecto.¹⁹

Ahora bien, esta reforma trasciende de manera importante a la labor de la Profepa, pues no sólo el derecho a un medio ambiente adecuado fue consagrado como un derecho humano sino también el derecho a un debido proceso, el derecho de audiencia, el derecho a la legalidad, a la impartición de justicia pronta y expedita, al acceso a las acciones colectivas, mismos que están consagrados por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos legales que en atención al principio de interdependencia antes precisado se traducen en el derecho humano que tiene toda persona de tener acceso a los medios de defensa que determinen las leyes en materia ambiental. Así, la Profepa se enfrentará ante un panorama distinto, sus actuaciones deberán fortalecerse con el objetivo de lograr procedimientos administrativos substanciados conforme a derecho, procurando una impartición de justicia pronta y expedita. Y de esta manera lograr que la sociedad acceda a la justicia ambiental, para lo cual su estructura humana debe ser fortalecida, el número de inspectores actual-

¹⁹ Branes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 694.

mente asciende a 590, así como el de abogados que es de 300, debe ser incrementado. Precisamente uno de los desafíos de la gobernanza ambiental está relacionado con la estructura institucional y con la disponibilidad de recursos.

En efecto, de las formas en que el particular puede ejercitar su derecho a un medio ambiente adecuado es instando a las autoridades administrativas en materia ambiental, tal es el caso de los recursos de revisión previstos por los artículos 176 y 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el primer dispositivo legal se prevé la posibilidad de interponer el recurso de revisión ante la autoridad administrativa en contra de la resolución definitiva a un procedimiento administrativo con motivo de la aplicación de las disposiciones legales en materia ambiental, en cuyo supuesto es necesaria la acreditación del interés jurídico a efecto de que se cumplan los requisitos de procedencia previstos en la Ley; por lo que hace al recurso administrativo previsto en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de conformidad con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 2011, se trata de un recurso administrativo optativo con la vía jurisdiccional que se puede tramitar como juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cual puede acudir cualquier persona con interés legítimo que puedan ser dañadas con obras o actividades realizadas en contravención a la legislación en materia ambiental, sus reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico, declaratorias de áreas naturales protegidas, teniendo además la posibilidad de exigir que los responsables realicen acciones necesarias para ajustarse a la legislación ambiental con el único requisito de que durante el procedimiento administrativo se demuestre que con la acción realizada se pueda causar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública; es conveniente resaltar la trascendencia de esta reforma pues a través de ésta se abre la posibilidad de que incluso los denunciados de conformidad con el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente puedan tener un instrumento jurídico a través del cual defender su esfera jurídica, además para los denunciantes les da la posibilidad de interponer el recurso de revisión ante la Profepa a través del recurso de revisión, o en su caso el juicio de nulidad cuando derivado de la denuncia interpuesta, se sancione al denunciado y sus pretensiones no se vean satisfechas, es decir, no se impongan las sanciones lo suficientemente altas para la infracción ambiental cometida.

“La vinculación del derecho ambiental con los derechos humanos le ofrece al primero acceso a las Cortes de Derechos Humanos existentes en

Europa y América Latina, lo que daría más herramientas para proteger jurídicamente los derechos ambientales”.²⁰

En este sentido, se le concede una mayor protección a este derecho pues además del amparo existen mecanismos específicos de protección de los derechos humanos que además con la reforma del 10 de junio de 2011 se fortalecieron, aunque si bien es cierto no se volvieron vinculatorias las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos (federal y estatales), también lo es que a partir de este momento las autoridades que no acaten las mismas se verán obligadas a fundar y motivar su negativa a aceptar o cumplir la recomendación así como hacer pública su negativa; además de que las autoridades o servidores públicos que se encuentren en este supuesto podrán ser llamados ante la Cámara de Senadores, en caso de receso la Comisión Permanente o en su caso ante las legislaturas estatales para que comparezcan y manifiesten los motivos de su negativa.

Con esta reforma se favorece la “interpretación armónica de los derechos humanos con la Constitución y los tratados internacionales atendiendo al principio pro persona”,²¹ que tal como quedó precisado en líneas anteriores ya fue acogido en la legislación nacional a través del establecimiento de las acciones colectivas en relación con derechos difusos tales como el medio ambiente.

Así, se dio una evolución interpretativa de los derechos humanos en el ámbito jurisdiccional, incorporando el principio pro persona entendido como aquel que tiene como “fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer/garantizar el ejercicio de un derecho fundamental; o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y/o interpretación más restringida al establecer limitaciones/restricciones al ejercicio de los derechos humanos”.²² Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado en una de sus sentencias que cuando un Estado ratifica un tratado internacional tal como la Convención Americana de Derechos Humanos, los jueces del Estado parte se encuentran obligados a velar por que los efectos de dicha Convención no se vean afectados con la aplicación de normas internas contrarias a ésta y a velar los derechos humanos tutelados, luego entonces se deduce que las autoridades administrativas, en este caso la Profepa, también se encuentran obligadas aplicar en forma armónica las leyes y la jurisprudencia nacional con los tratados internacionales, criterio determinado por tribunales

²⁰ Vásquez, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 17, p. 35.

²¹ Martínez Garza, Minerva E., “La reforma constitucional al marco de los derechos humanos”, *Lado Humano*, núm. 75, abril-junio de 2011, Nuevo León, México, p. 3.

²² Véase <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/20/ard/ard2.htm>.

colegiados de circuito a través de la jurisprudencia número VI.1o.P. J/26, emitida en la Novena Época por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta XV*, correspondiente al mes de marzo de 2002, visible en la página 1225.

Asimismo, y a fin de brindar mayor protección a lo consagrado en el artículo 4o. constitucional, la reciente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, mediante la cual se reforma el párrafo quinto, se adiciona el párrafo sexto y se recorren los párrafos subsecuentes del artículo 4o. constitucional; en la que se cambia la denominación del *derecho a un medio ambiente adecuado* por el *derecho a un medio ambiente sano* para su desarrollo y bienestar, así como la obligación del Estado de garantizar el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. Asimismo, se incluyó el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para uso personal y doméstico de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; reforma de gran trascendencia pues tiene por objeto dos elementos importantes en materia ambiental.

La inclusión de este tipo de derechos es de vital importancia pues su objeto de protección es prioritario para alcanzar el desarrollo social y económico de un país, además de que tienen incidencia para las generaciones presentes sin olvidar a las generaciones futuras.

Esta reforma es importante pues la connotación de un *medio ambiente adecuado* únicamente implicaba que se garantizara un medio ambiente apropiado a las circunstancias del país; sin embargo, un *medio ambiente sano* implica que el medio ambiente esté libre de todo riesgo lo que tiene implicaciones tanto para la sociedad como para las instituciones privadas y de gobierno encaminadas a dar cumplimiento al mandato constitucional, en consecuencia tal como lo menciona Claudia A. Dorantes “un ambiente adecuado no implica un ambiente sano”.²³

A juicio de César Sepúlveda, el derecho a un medio ambiente sano es una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*) toda vez que reúne los elementos exigidos por el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados al ser “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mis-

²³ Dorantes H., Claudia A., “El derecho a un ambiente sano”, *Bien Común y Gobierno*, año 3, núm. 30, mayo de 1997, p. 51.

mo carácter”,²⁴ por tanto, sin un ambiente sano la humanidad no podría sobrevivir, además de constituir uno de los principios generales del derecho ambiental internacional.

A nivel internacional la titularidad del derecho a un medio ambiente sano se ha reconocido a personas físicas, morales y a la humanidad como representante de las generaciones presentes y las futuras.

Christian Manelic Vidal León, opina que “...el derecho al medio ambiente sano ha tenido que adherirse a otros derechos, especialmente algunos civiles y políticos, para poder ser efectivamente justiciable desde el mismo momento en que el Estado adquiere una obligación”.²⁵

Entre los derechos que se encuentran relacionados con el derecho a un medio ambiente sano se encuentra el derecho a una vida digna, ya que este derecho no podría lograrse sin haber dado primero cumplimiento al derecho a un medio ambiente sano; sin embargo, esto no implica que el derecho a un medio ambiente sano no sea autónomo al no ser sólo el medio para alcanzar otros derechos sino conceptualizarse como un fin; al ser autónomo el derecho a un medio ambiente adecuado logra que se le conceda protección internacional.

La anterior reforma se encuentra estrechamente relacionada con el compromiso adquirido por el Estado mexicano a través del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador, instrumento jurídico de carácter obligatorio a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, es decir, el 16 de abril de 1996, en cuyo artículo 11 se establece el “Derecho a un medio ambiente sano: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”,²⁶ asimismo, se establece la obligación de los Estados de promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Otro aspecto sobresaliente de la reforma al artículo 4o. constitucional, es el establecimiento del derecho de saneamiento como consecuencia de la trasgresión al derecho de toda persona de tener acceso y disposición al agua potable necesaria para su uso personal o doméstico; sin embargo, aún nos encontramos dentro del periodo concedido a los legisladores para emitir la

²⁴ Véase <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art9.htm>.

²⁵ Vidal León, Christian Manelic, “El derecho al medio ambiente sano y su evolución internacional. Logros y retos”, *Sexto certamen de ensayo sobre derechos humanos. El derecho humano a un medio ambiente sano*, Toluca, Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, julio de 2003, p. 130.

²⁶ Vazquez, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 17, p. 34.

normativa correspondiente a la forma en que se tutelará dicho derecho y que formará parte de la gobernanza ambiental del Estado mexicano.

La inclusión del derecho de acceso al agua es importante pues en la situación medioambiental por la que se está pasando a nivel mundial, se crea la necesidad de regular de forma más específica recursos naturales tan importantes como lo es el agua, aunado a que la reforma en comento no sólo tiene implicaciones a nivel gubernamental sino que trasciende a los gobernados, quienes tal como ha quedado precisado con antelación estarán obligados al saneamiento.

Por lo analizado anteriormente, el derecho al medio ambiente sano así como su relación con otros derechos, sustentado en el principio de indivisibilidad e interdependencia, deberá contar con los mecanismos efectivos para la restauración de los daños ambientales. La Profepa será coadyuvante en la defensa de este derecho, cuando el mismo haya sido violado por alguna autoridad, ya que ella no tiene la legitimación para interponer el juicio de garantías por violación al mismo, aunque la reciente reforma constitucional señala que el Estado garantizará ese derecho, pero ¿deberán ser las leyes secundarias las que así lo señalen? ¿La Procuraduría podría actuar como tercero perjudicado? ¿Se le puede considerar garante de ese derecho? O debemos interpretar que con la reforma sobre derechos humanos y la de acciones colectivas, tiene un carácter distinto al que tenía cuando fue creada; sin embargo, no ha sido reconocida por ninguna ley como defensora del derecho a un medio ambiente sano.

En este sentido, María del Carmen Carmona Lara “señala que en el derecho a un medio ambiente adecuado estamos frente a los denominados intereses o derechos difusos cuando son reconocidos en la carta magna...pero, insistimos, debe de haber una referencia expresa que establezca quién y ante quién se ejercita este derecho”.²⁷ Así, justamente uno de los grandes retos será el iniciar un camino para defender ese derecho a un ambiente sano anhelado por la colectividad.

IV. RETOS Y DESAFÍOS DE LA PROFEPA A MANERA DE CONCLUSIÓN

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente nace hace 20 años con el objetivo de mitigar el deterioro del medio ambiente a través de la

²⁷ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 15.

procuración de justicia ambiental, dotándola de la facultad genérica de la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental federal.

La gobernanza puede ser definida como la manera, o proceso, bajo el cual los gobiernos han de tomar decisiones a partir de la evaluación de las necesidades futuras para una arquitectura ambiental capaz de solucionar con efectividad las amenazas medioambientales.

La gobernanza ambiental supone la interacción entre tratados, acuerdos internacionales, normatividad ambiental, instituciones y los procesos que regulan la protección del medio ambiente; así como su vinculación con los actores de la gobernanza ambiental (autoridades, organizaciones no gubernamentales, sector privado y social).

La gobernanza ambiental en México se ha construido a partir del establecimiento de instituciones, tal es el caso de la Profepa, con lo cual se está en posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos de la gobernanza ambiental.

Con la reforma referente a las acciones colectivas en materia ambiental la Procuraduría, junto con otros actores, adquirió el carácter de actora respecto a las afectaciones al equilibrio ecológico y los recursos naturales que se susciten, ya que el código procedimental federal reconoció una concurrencia en la legitimación procesal para iniciar las acciones colectivas, ahora tendrá un nuevo reto toda vez que deberá transformarse para determinar cuándo procede la interposición de la demanda para ejercitar la acción en contra de quienes dañen el ambiente respecto de violaciones a la normatividad ambiental federal y estatal.

La Profepa a la luz de la reciente reforma al artículo 17 constitucional y su consecuente reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles deberá fungir como coadyuvante del juez civil federal en la elaboración de análisis y opiniones técnicas, por lo que deberá contar con un cuerpo de peritos y convertirse en una verdadera Procuraduría.

La Profepa tendrá como reto la atención a la participación social, continuar con la atención de las denuncias populares y buscar implementar el procedimiento de conciliación, sin menoscabo de la posibilidad de ejercer su facultad sancionadora, pero con este medio alternativo de resolución de conflictos ambientales, se consolidará a la institución en su función protectora del medio ambiente y los recursos naturales, capaz de dar respuesta a los problemas ambientales derivados del desarrollo sustentable.

La mera expedición de leyes de carácter ambiental no garantiza su observancia y respeto, en efecto es necesario que la Procuraduría continúe substanciando procedimientos de inspección y vigilancia, procedimientos

cada vez más efectivos de manera que las resoluciones sancionatorias reflejen la observancia de la ley.

Ahora le corresponderá verificar a la Profepa una nueva materia de inspección, la relativa a auditoría ambiental, ya que deberá substanciar procedimientos de inspección a las unidades de verificación encargadas de la realización de auditorías ambientales a fin de evaluar su desempeño, así como a las empresas con el objeto de dejar sin efectos un certificado ambiental cuando ésta actualice alguno de los supuestos del artículo 45 del Reglamento en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales.

La Profepa, órgano garante de la procuración de justicia ambiental, tendrá que contar con mayores recursos humanos y técnicos a fin de que incrementen el número de inspecciones para continuar la vigilancia de hechos u omisiones que puedan afectar el ambiente o los recursos naturales, mediante la imposición efectiva y ejemplar de sanciones que inhiban la comisión de futuras infracciones ambientales. Asimismo, deberá privilegiarse la restauración, ya sea a través de la sanción o mediante la imposición de medidas correctivas.

En este sentido, uno de los desafíos de la gobernanza ambiental están relacionados con la naturaleza y mandato legal de las instituciones, así, la transformación de la naturaleza jurídica de la Profepa; se torna inminente, varias propuestas legislativas han versado sobre la necesidad del fortalecimiento de la Profepa; dichas propuestas van desde que se cambie a organismo descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia hasta su modificación a organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria.

Una labor no realizada por la Procuraduría, hasta la actualidad, tiene que ver con el ejercicio de las acciones de responsabilidad civil en materia de daños al ambiente o los recursos naturales de acuerdo con la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat, que será objetiva y solidaria, en términos de la Ley General de Vida Silvestre.

Otro de los retos tiene que ver con la información pública, la Profepa debe hacer del conocimiento de la ciudadanía el trabajo de la Procuraduría, informando a la sociedad la forma en la que las inspecciones y los procedimientos llevados a cabo los benefician y contribuyen a crear un equilibrio entre el desarrollo económico y social y el uso sustentable de los recursos naturales.

Otro de los grandes retos consiste en involucrar a la sociedad, lograr una relación participativa por parte de los ciudadanos a fin de prevenir los ilícitos.

tos ambientales, ya que sólo de esta forma se logrará el poder contar con un ambiente sano para todos.

Finalmente, la Profepa frente a Río+20 deberá privilegiar que los actuales mecanismos de acceso a la justicia ambiental se fortalezcan, el acceso al recurso efectivo a los procedimientos administrativos contemplado en la Declaración de Río de 1992, deberá robustecerse para continuar con la loable tarea de procurar justicia ambiental, asimismo, la vía de la gobernanza ambiental determinará y le facilitará su eficacia frente a los grandes problemas ambientales a los que se enfrenta nuestro país.

V. BIBLIOGRAFÍA

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa, 2003.

CARMONA LARA, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2a. ed., México, UNAM, 2001.

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

HERNÁNDEZ ORTIZ, Margarita, *Manual de derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003.

HERRERA ARCINIEGA, José Luis, *Ambiente y derechos humanos: un cambio de modelo*, sexto certamen de ensayo sobre derechos humanos. El derecho humano a un medio ambiente sano, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, julio de 2003.

Hemerografía

BALI, Dalia, “México y su política exterior en el ámbito ambiental”, *Bien Común y Gobierno*, año 6, núm. 63, febrero de 2000.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, “Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México”, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, año 6, núm. 17, 2011.

DORANTES H., Claudia A., “El derecho a una ambiente sano”, *Bien Común y Gobierno*, año 3, núm. 30, mayo de 1997.

MARTÍNEZ GARZA, Minerva E., “La reforma constitucional al marco de los derechos humanos”, *Lado Humano*, núm. 75, abril-junio de 2011, Nuevo León, México.

SOLANO, Paolo, “La tutela jurídica del ambiente”, *Bien Común y Gobierno*, año 6, núm. 67, junio de 2000.

UNITED NATIONS INSTITUTE FOR TRAINING AND RESEARCH, e-Curso2: Gobernanza Ambiental Internacional, Serie de cursos on line de Derecho Ambiental Internacional.

Artículos publicados en internet

ACUÑA, Guillermo, “La importancia de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental como política pública”, *Quinto Programa Regional de capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVprograma.pdf.

BARRIGA, Milka *et al.*, “Gobernanza Ambiental participativa a nivel local en América Latina”, pp. 1-12, www.ambiente.gov.ar/archivos/web/PNBM/File/Documentos/Gobernanza_ambiental.pdf.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en Revisión 1478/98)”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>.

BRUSCO, Andrea, “El PNUMA y el Derecho Ambiental”, *Quinto Programa Regional de capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVprograma.pdf.

LAGUNA CELIS, Jorge, “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, portal.sre.gob.mx/boletinimr/pdf/8803Laguna.pdf.

BRENNER, Ludger, “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas”, www.revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/17809.

MORA ALFARO, Jorge, “Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica”, www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/docuemntos/docs/pdf/0534-005164-jmoraexperienciasmesoamerica2.pdf.

RAMBLA, Amparo, “Gobernabilidad ambiental internacional”, *Quinto Programa Regional de capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVprograma.pdf.

VAZQUEZ, Juan Carlos, “Derecho al medio ambiente como derecho humano”, *Quinto Programa Regional de capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVprograma.pdf.

http://www.pnuma.org/nuestra_mision/nuestramision.php?menusup=1&menuinf=2.

<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONSTITUCION%20Y%20LOS%20TRATADOS%20INTERNACIONALES%201103.pdf>.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/82/art/art9.pdf>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/20/ard/ard2.htm>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art9.htm>.