

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como parte actora en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental en México

ANGELINA ISABEL VALENZUELA RENDÓN¹

RESUMEN

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en México establece un juicio, llamado "procedimiento judicial de responsabilidad ambiental", en el que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) cuenta con legitimación activa, es decir, puede demandar la reparación del daño al medio ambiente. Sin embargo, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ha sido poco dinámica en tal juicio. En este artículo se propugna por que este órgano estatal defienda al medio ambiente en dichos procesos. Para ello, se busca demostrar la importancia en que dicha procuraduría disponga de su facultad de demandar en esta vía ambiental, dada la escasa actividad que ha tenido como parte actora. Por último, se plantean las bases para posibles soluciones.

Palabras clave: derechos humanos, deterioro ambiental, juicio ambiental, protección del medio ambiente.

1 Doctora en Derecho con orientación en Derecho Procesal *Summa Cum Laude* por la Universidad Autónoma de Nuevo León, Nuevo León, México. Maestra en Derecho de la Empresa y Licenciada en Derecho por la Universidad de Monterrey, Monterrey, México. Profesora investigadora del Departamento de Derecho en la Universidad de Monterrey, Monterrey, México. Enlace ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8891-6763>. Correo-e: angelina.valenzuela@udem.edu. Fecha de recepción: 1.º de julio de 2023. Fecha de modificación: 12 de septiembre de 2023. Fecha de aceptación: 9 de octubre de 2023. Para citar el artículo: Valenzuela Rendón, Angelina Isabel, "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como parte actora en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental en México", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 31, 2024, pp. 121-144. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n31.06>.

Federal Attorney's Office for Environmental Protection as the Plaintiff in Environmental Liability Judicial Proceedings in Mexico

ABSTRACT

The Mexican Environmental Liability Federal Act establishes a legal process, known as the "judicial procedure for environmental liability", granting the Federal Attorney's Office for Environmental Protection (Profepa) the authority to initiate legal actions for the repair of environmental damage. However, Profepa has shown reluctance in pursuing such lawsuits. This paper advocates for increased engagement from this government entity in defending the environment through this judicial procedure. The significance of Profepa's role as a plaintiff in environmental trials is highlighted, especially considering its limited involvement as the prosecuting party thus far. The paper concludes by proposing potential solutions to enhance its active participation.

Keywords: Human Rights, Environmental Degradation, Judicial Procedures, Environmental Protection.

INTRODUCCIÓN

La degradación ambiental es un asunto que aqueja al Planeta, es así que el Derecho ha intentado que se prevenga y se repare. El derecho humano a un medio ambiente sano ha sido reconocido por diversas constituciones en el mundo, y México no ha sido la excepción al incluirlo en el párrafo 5.º del artículo 4.º de su Constitución Política. Dicho párrafo fue reformado el 8 de febrero de 2012 para quedar como sigue: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley".

Como consecuencia de esta reforma, el 7 de julio de 2013 entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Este ordenamiento, que es sustantivo y adjetivo, integra a nuestro Derecho un nuevo proceso judicial cuya razón de ser capital es la reparación del daño al medio ambiente en sí mismo, o sea, es un juicio propiamente ambiental. Esta vía fue titulada por el legislador como "procedimiento judicial de responsabilidad ambiental".

Se trata de un proceso que se añade a otros medios de defensa que ya existían en nuestro país para ejercer cuando se genera un daño ambiental, tales como las vías civil, administrativa, penal, así como el amparo, por

mencionar solo algunos. Marisol Anglés², por su parte, identifica algunos mecanismos de acceso a la justicia ambiental: quejas ante las comisiones de derechos humanos, denuncia popular, acciones colectivas y amparo colectivo.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se encarga de definir quiénes cuentan con legitimación procesal activa, es decir, qué personas físicas o morales pueden ser parte actora en el proceso en cuestión. Entre los legitimados se encuentra la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, conocida también como Profepa, órgano en el que se centra esta investigación. Esta procuraduría es la autoridad administrativa federal en México encargada de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental.

Ahora bien, conforme al 5.º párrafo del artículo 4.º constitucional ya reproducido, el Estado garantizará el respeto al derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Por supuesto, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encuentra constreñida a garantizar el derecho humano aludido y esto lo puede hacer mediante diversos mecanismos, entre los cuales se encuentra el ser parte demandante en el juicio de responsabilidad medioambiental. Sin embargo, la Profepa ha sido poco dinámica en tal sentido, como se dará a conocer en el presente documento. Este trabajo forma parte de un estudio más profundo y extenso, por lo cual nuestro objetivo primordial es dar a conocer esta problemática que merece ser atendida: esta inactividad de tal institución en el litigio medioambiental.

Mostraremos una argumentación sólida en relación con la conveniencia de que esta procuraduría, entre los diferentes mecanismos que tiene a su alcance para preservar el medio ambiente, también acuda al procedimiento judicial de responsabilidad ambiental previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Al final estaremos en aptitud de proponer algunas bases de posibles soluciones para aminorar esta inactividad.

Hemos de aclarar que a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se le designan en el juicio de responsabilidad ambiental dos clases de funciones: por requerimiento del juzgador y *motu proprio*. El actuar de la Profepa requerido por el juez versa en imponer medidas preventivas y correctivas, investigar y allegar elementos e indicios de prueba, así como auxiliar en la ejecución de las sentencias. En tanto que la función *motu proprio* se hace consistir precisamente en constituirse como actora o demandante, temática en la que se enfoca el presente estudio³.

2 Marisol Anglés Hernández, "Algunas vías de acceso a la justicia ambiental", *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gerardo Esquivel, Francisco Alberto Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (coords.), México: UNAM, t. 2, 2017, pp. 4-15. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4319-cien-ensayos-para-el-centenario-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-tomo-2-estudios-juridicos> [consultado el 12 de mayo de 2023].

3 Angelina Isabel Valenzuela Rendón, "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Se emplea en la presente investigación el método de síntesis, asimismo nombrado "francés" o "cartesiano"⁴. Por ende, desglosaremos el contenido de este artículo en dos apartados: el primero de ellos estará dedicado a la relevancia de esta procuraduría como demandante en la vía ambiental (1), mientras que el segundo tratará acerca del modesto ejercicio que ha desempeñado dicha procuraduría como actora en tal vía (2).

1. LA IMPORTANCIA DEL ROL DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO PARTE ACTORA EN EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental ha sido tanto criticada como elogiada; empero, este escrito no intenta revelar tal debate. Lo cierto es que el nuevo juicio ambiental que en esta ley se regula es innovador, pues, en contraste con otros medios de resolución de conflictos medioambientales, tiene por propósito principal la reparación del daño al ambiente en sí mismo por quien lo ha causado. En otras palabras, en este proceso no se pretende la reparación de los daños que se generan a las personas a través del medio ambiente, por ejemplo: en su salud o bienes⁵.

Tal ley guarda una íntima relación con el derecho humano a un medio ambiente sano, en los términos en que el 2.º párrafo de su artículo 1.º lo determina:

1.º: Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental en México", *Planeamiento ecológico en las iniciativas de desarrollo*, Julián Mora Aliseda, Rui Alexandre Castanho y Jacinto Garrido Velarde (coords.), España: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 380.

- 4 El método de síntesis consiste en realizar estudios a través de un plan estricto que consta, generalmente, de introducción, contenido ordenado en dos grandes ejes (pueden subdividirse) y, de vez en vez, conclusiones. Lo comprendido en dichos ejes ha de equilibrarse en importancia y en espacio. Debe observarse un hilo conductor a lo largo de la disertación. Este método presenta diversas ventajas: implica un análisis concienzudo, evita la repetición de ideas y reduce la posibilidad de omitir una noción importante, se despliegan creativamente las ideas, entre otras.
- 5 La reparación en sentido amplio del daño al ambiente se puede llevar a cabo a través de una reparación en sentido estricto o rehabilitación, o bien, mediante una compensación, prefiriéndose aquélla en lugar de ésta. Además, el juez podría condenar a una sanción económica (artículos 10 y 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental).

No obstante, no todos tenemos legitimación procesal activa para reclamar en este proceso la reparación del daño al medio ambiente. Conforme al numeral 28 de la legislación ambiental referida, quienes pueden hacerlo son (1) las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente; (2) las personas morales privadas mexicanas sin ánimo de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, y que actúen en representación de algún habitante de las comunidades afectadas; (3) la federación mexicana a través de la Procuraduría; y (4) las procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la Procuraduría. Añade la norma que las personas morales referidas en la fracción II de este artículo deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La procuraduría a la que se refiere esta ley es justamente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (fracción XIII del artículo 2.º de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental). Como se constata en el numeral 28 transcrito, la Profepa sí tiene legitimación activa, ya sea de manera individual o en conjunto con las procuradurías o instituciones ambientales locales.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente⁶, que goza de autonomía técnica y operativa, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esta última es el ministerio ambiental federal en México⁷. La encomienda esencial de esta procuraduría radica en elevar los niveles de cumplimiento de la normatividad ambiental y, por consiguiente, favorecer el desarrollo sustentable y hacer que se acate esa normatividad⁸. Tiempo atrás, en 1977, Ramón Martín manifestaba que la Administración puede ser demandada pero también demandante, esto último al ser afectada por acciones que intenten suplantar sus responsabilidades, juzgando el autor como espinosa la posibilidad de incitar a aquélla a asumir mayor protagonismo en la defensa ambiental⁹.

Antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental era más difícil vislumbrar a la Procuraduría Federal de Protección

6 El capítulo noveno del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se halla dedicado a la Profepa.

7 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, "¿Qué hacemos?". Disponible en línea: <https://www.gob.mx/profepa/que-hacemos> [consultado el 8 de enero de 2022].

8 *Idem.*

9 Ramón Martín Mateo, *Derecho Ambiental*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pp. 122 y 123. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/119624.pdf> [consultado el 17 de mayo de 2023].

al Ambiente como actora en el litigio ambiental, ahora es un cometido que nosotros aspiramos que se vuelva una realidad.

Es así como podría detonarse la pregunta sobre si la Profepa está obligada a acudir a este juicio. Reflexionaremos acerca de ello en las líneas sucesivas.

Como lo anticipamos en la introducción, el párrafo 5.º del artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. [...]". Y el párrafo tercero del artículo 1.º constitucional obliga a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos. En este sentido, Loperena Rota afirma que "Los poderes públicos son los garantes del ejercicio de los derechos de los ciudadanos para con el medio ambiente. [...] La presencia de las Administraciones públicas es, pues, constante en las relaciones jurídico-ambientales. [...]"¹⁰.

De los numerales constitucionales aludidos se desprende que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al ser un órgano del Estado en materia ambiental, es una de las autoridades constreñidas a garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Inés Ibáñez¹¹ denomina a esto el "deber constitucional de defender el medio ambiente".

Con la reforma estructural en materia de derechos humanos que en México tuvo lugar en el año 2011, es indubitable que esta procuraduría ha de ser un garante del derecho a un medio ambiente sano. Gabriel Calvillo¹² expresa que la reforma sobre derechos humanos y justicia ambiental hace ver "[...] la nueva naturaleza de la Profepa, como órgano de defensa del derecho de todas las personas a un medio ambiente sano, de prevención e investigación, así como de determinación de la responsabilidad por daño ambiental [...]".

Para Benjamín Revuelta y Claudia Verduzco, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "[...] es el órgano que por excelencia tiene el poder de protección al medio ambiente, ante un daño ambiental. [...]". Los autores estiman que la atribución más significativa de este órgano es la de ejercer acciones tendientes a la reparación del daño, lo cual justifican alegando que con dicha reparación se resarce "[...] el bien colectivo, el bien público, la naturaleza [...]"; de tal modo que se trasciende al entorno y a la sociedad, esto a diferencia de lo que pasa con las multas, clausuras y otras sanciones, en las que

10 Demetrio Loperena Rota, *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid: Civitas, 1998, p. 32.

11 Inés Ibáñez Méndez, "Los poderes públicos y la defensa del medioambiente", *Observatorio medioambiental*, n.º 6, 2003, p. 51. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/article/view/OBMD0303110045A/21648> [consultado el 2 de mayo de 2023].

12 Gabriel Calvillo Díaz, "Sistema de justicia e implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental", *Derecho Ambiental y Ecología*, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, p. 37. Disponible en <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/cursos/esp/2015/DiploDerambiental/material/CALVILLO%20LEFRA%206%202015.pdf> [consultado el 2 de mayo de 2023].

se despliega un papel de mando, de imposición de castigos, mas no se traduce en un provecho para la sociedad en torno a la afectación que les aqueja¹³.

Concordamos con estos autores al no vacilar en que la Profepa debe ser un órgano garante del derecho humano a un medio ambiente sano y, más allá, ha de ser una defensora de la preservación del entorno. Sin embargo, esta procuraduría tiene a su disposición un abanico de posibilidades para dicha defensa, incluso no exclusivamente judiciales sino también administrativas. Dicho de otro modo, el juicio ambiental no es la única opción para este cometido. Al respecto, ellos repasan la bifurcación de los actos administrativos en actos reglados y discrecionales¹⁴. Aclara María Navarro que los primeros son aquellos en los que simplemente se ejecuta la ley, mientras que en los segundos hay un margen de libertad para la comprensión y aplicación de la norma¹⁵.

Por esto, al parecer la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente goza de discreción para constituirse como parte actora en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental ya que, si bien está obligada a garantizar el derecho a un medio ambiente sano, no indefectiblemente tendría que hacerlo por esta vía. Surgen aquí otras interrogantes: ¿debe esta procuraduría ejercer esa facultad discrecional?, ¿por qué debería acudir a este juicio? Reflexionaremos sobre ello a lo largo del presente curso.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental incorpora un proceso que se encuentra acorde al principio general del Derecho ambiental, que reza "El que contamina repara"; con discrepancia de lo sucede en otros medios de defensa en que el demandado no es el contaminador, verbigracia en el amparo que se promueve contra las autoridades que se señalan como responsables. Aunado a que en la vía ambiental se favorece la reparación y no la mera indemnización o sanción pecuniaria, lo cual resulta afín a otro principio general de esta materia: el principio *pro natura*.

Nuestro proceso ambiental *ad hoc* a la reparación del daño medioambiental distingue a México por haber creado una cuerda separada de reclamación. Como dice Daniel Basurto¹⁶, la generalidad de los países ha expedido leyes

13 Benjamín Revuelta Vaquero y Claudia Alejandra Verduzco Moreno, "La discrecionalidad jurídica de la Profepa ante el abanico de acciones y roles en materia ambiental", *La Línea Ambiental del Doctorado Interinstitucional en Derecho*, Benjamín Revuelta Vaquero y América Nieto del Valle (coords.), México: Fontamara, 2015, p. 149.

14 *Ibidem*, pp. 149-150.

15 María G. Navarro, "Discrecionalidad administrativa", en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 3, 2014, p. 200. Disponible en <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2134> [consultado el 7 de mayo de 2023].

16 Daniel Basurto González, "La nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA)", *Derecho Ambiental y Ecología*, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, p. 26. Disponible en http://www.ceja.org.mx/IMG/La_Nueva_Ley_Federal_de_Responsabilidad_Ambiental.pdf [consultado el 20 de mayo de 2023].

protectoras del ambiente, mas únicamente algunos contemplan la figura de la responsabilidad ambiental.

En su momento, Benjamín Revuelta y Claudia Verduzco calificaron esta acción ambiental, pese a sus debilidades, como promisorio "[...] para la protección ambiental y la reparación del daño. Estructuralmente, es la vía que parece más adecuada para lograr la naturaleza y características del medio ambiente"¹⁷. Desde su perspectiva, su andamiaje jurídico se percibe como la mejor alternativa de la Profepa para buscar la reparación del daño, "[...] toda vez que es el único procedimiento que fue pensado y creado para la protección de bienes ambientales"¹⁸.

Una de las flaquezas de la ley ambiental foco del presente trabajo radica en que acota el acceso a la justicia ambiental al no reconocer legitimación activa con amplitud; lo cual no se encuentra acorde con la inclinación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de Escazú, respecto a la legitimación amplia mencionada en el inciso c del número 3 de su artículo 8. En este orden de ideas, José Juan González apunta que la víctima del daño ambiental es el medio ambiente *per se*; por lo que, al tratarse de un bien jurídico colectivo, habrían de contar con legitimación para demandar la reparación todos los titulares del derecho a un medio ambiente adecuado¹⁹. Se observa que en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental inclusive no se prevé que la legitimación la tenga cualquier afectado por el deterioro al entorno. Los afectados, si no caen en los supuestos del artículo 28 de tal ley, que precedentemente fueron anotados, no podrían demandar la responsabilidad medioambiental.

El desequilibrio ecológico afecta a la naturaleza en sí misma y, por lo tanto, a los seres humanos, pues formamos parte del sistema medioambiental. La defensa del medio ambiente es tarea capital que no debe dejarse exclusivamente a los particulares, sino también al Estado y, como dijera Benjamín Revuelta y Claudia Verduzco, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es "[...] la instancia administrativa ambiental por excelencia [...]"²⁰.

La titularidad de los derechos ambientales no está tan nítidamente delimitada²¹, el medio ambiente ha de ser un tema de interés para la humanidad. Inés Ibáñez ejemplifica con una especulación en la que se produce un vertido

17 Benjamín Revuelta Vaquero y Claudia Alejandra Verduzco Moreno, *op. cit.*, p. 164.

18 *Ibidem*, p. 167.

19 José Juan González Márquez, *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003, p. 57. Disponible en <http://www.pnuma.org/deramb/pdf/La%20Responsabilidad%2012.pdf> [consultado el 6 de mayo de 2011].

20 Benjamín Revuelta Vaquero y Claudia Alejandra Verduzco Moreno, *op. cit.*, p. 165.

21 El interés legítimo ha sido objeto de análisis de la Primera Sala de la Suprema Corte

en terrenos “[...] que no pertenecen a nadie y a la vez pertenecen a todos”²². Jurídicamente los intereses que están en juego no son solamente individuales, sino que son calificados como colectivos o difusos²³.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en México, en la sentencia emblemática relativa al amparo en revisión 307/2016, que atañe al caso Laguna del Carpintero, ha sostenido que el derecho al medio ambiente tiene una naturaleza tanto individual como colectiva²⁴. La resolución judicial citada fue fuente de inspiración, a nuestro criterio, para la construcción de la sentencia que recayó al amparo en revisión 54/2021, igualmente de la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, tocante al caso Sistema Arrecifal Veracruzano. En esta reciente decisión judicial, los juzgadores afirman que el medio ambiente es

[...] un elemento de carácter colectivo por ser indispensable para la conservación de la especie humana. De ahí que se trate de un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso, de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo²⁵.

Lo anterior resulta armónico con lo postulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC-23/17: “El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas [...]”²⁶.

Así pues, si los derechos aquí inmiscuidos pueden ser no sólo individuales, sino también colectivos o hasta difusos ¿no será conveniente que la Profepa

de Justicia de la Nación mexicana en casos paradigmáticos en materia ambiental, tales como el Amparo en Revisión 307/2016 y el Amparo en Revisión 54/2021.

22 Inés Ibáñez Méndez, *op. cit.*, p. 60.

23 La fracción I del numeral 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual se aplica supletoriamente a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, define a los derechos e intereses difusos y colectivos como “[...] aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes”.

24 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 307/2016, sentencia del 14 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf [consultado el 5 de septiembre de 2021].

25 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 54/2021, sentencia del 9 de febrero de 2022. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279926> [consultado el 10 de mayo de 2022].

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [consultado el 16 de mayo de 2023].

ejerza la defensa de éstos? En nuestra opinión, por supuesto que lo es, máxime al existir la posibilidad de que la titularidad de dichos derechos la tenga una colectividad indeterminable, esto agregado a que la legitimación activa se encuentra restringida.

Ahora bien, es importante considerar que el medio ambiente tiene dos dimensiones: subjetiva y objetiva. La primera de ellas pertenece al sujeto y conforma una visión antropocéntrica; en cambio la segunda, con una visión ecocéntrica, incumbe el objeto, ésta es la "que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano"²⁷. Siguiendo este enfoque, Alfredo Gutiérrez, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana, expresa que esta dimensión objetiva "[...] sustenta la titularidad de la naturaleza de derechos propios"²⁸; comunicado de otro modo, esta dimensión implica concebir a la naturaleza como sujeto de derechos y no como un mero objeto de protección jurídica.

Atendiendo a la dimensión objetiva del medio ambiente, la naturaleza en sí misma es digna de protección, aun cuando el ser humano no se beneficiara de ésta. A mayoría de razón, tomando en cuenta esta dimensión objetiva no ligada directamente a los seres humanos, es posible señalar que es deber del Estado velar por su defensa, lo cual abarca evidentemente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Bajo la idea del referido ministro en torno a que "[...] el litigio medioambiental es de interés público, pues trasciende a los intereses de las partes"²⁹, se asegura que la Profepa está llamada a ejercer los derechos ambientales en cuestión.

Aunque las organizaciones no gubernamentales ambientalistas están legitimadas para ejercer la acción ambiental con fundamento en la fracción II del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, éstas se hallan sujetas a limitantes como lo es representar a una de las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño. Es aquí relevante enfatizar que los defensores del medio ambiente en México son un blanco para agresiones. Claudia Windt³⁰, por su parte, comenta que América Latina es la región más

27 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 307/2016, *op. cit.*

28 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, "Los derechos de la naturaleza", *Antología Judicial Ambiental III. Biodiversidad y la crisis de la naturaleza*, Alejandra Rabasa Salinas y Claudia S. Windt (coords.), México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. 53.

29 *Idem.*

30 Claudia S. Windt, "Estándares de protección del derecho a la defensa del medio ambiente, el territorio y al (sic) naturaleza", *Antología Judicial Ambiental III. Biodiversidad y la crisis de la naturaleza*, Alejandra Rabasa Salinas y Claudia S. Windt (coords.), México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, p. 231.

violenta para tales defensores, lo cual se suma a la ineficacia de los mecanismos para su protección y la debilidad para que accedan a la justicia. Esta situación desvalida de los defensores ambientalistas nutre la idea de que la Profepa debe constituirse como actora en la acción ambiental, sobre todo mientras se implementan mecanismos de protección efectivos y se consigue un entorno seguro para aquéllos. Si bien es cierto que se da la impresión de que esta procuraduría goza de facultad discrecional para ello, es menester que haga uso de ésta, todavía en mayor medida de como la ha hecho hasta el momento. Esto contribuiría a darle vida a esta nueva vía de reclamación escasamente empleada.

El rol de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como demandante se vuelve por lo tanto crucial ante un contexto en el que la igualdad procesal es formal, empero no siempre es material. Esto es patente en los conflictos ambientales, en los que, en muchas ocasiones, hay una asimetría entre las partes de varios tipos, lo cual incide en el ámbito procesal. Habrá, por lo general, distingos en cuanto a la capacidad económica, la educación formal, la accesibilidad a las pruebas, la asesoría jurídica y técnico-científica, la experiencia litigiosa, la facilidad de acceso –inclusive por razones geográficas– a los tribunales, el manejo de medios tecnológicos verbigracia para acceder al tribunal virtual, el apremio por resolver el asunto, etcétera. Dicho de otra manera, cuando dos o más partes acuden al proceso judicial puede que no se encuentren en igualdad material de condiciones para hacer valer sus derechos. Con frecuencia es posible observar, por un lado, a comunidades en estado de vulnerabilidad como afectados y, por otro lado, a grandes empresas o autoridades como responsables.

Conviene indicar que existen diferentes mecanismos para intentar reducir la asimetría procesal: la presunción de la responsabilidad del demandado, la inversión de la carga de la prueba, las cargas probatorias dinámicas, el rol activo del juzgador por ejemplo para allegarse de pruebas, entre otros. La participación de esta procuraduría como parte actora en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental es un medio para reducir la asimetría procesal también: no es lo mismo que una autoridad demande al causante del daño a que lo haga una comunidad afectada en estado de vulnerabilidad. Pese a las carencias de las que se duele la Profepa, comúnmente tendrá mayor capacidad en comparación con los afectados; imaginemos, para ejemplificar, los conocimientos técnicos con los que cuenta el personal de aquélla sobre medio ambiente y acerca de la normatividad aplicable, que son temáticas en demasía complejas. Aquí la Procuraduría no actuaría materialmente como autoridad en la acción ambiental, sino como parte, pero con todo un aparato a su favor que los afectados por el daño al medio ambiente o que los activistas, por ejemplo, no tienen.

Por lo demás, Guillermo Haro, titular de la Profepa en el período 2013-2018, apoya la idea que se viene desarrollando al indicar que, "Hasta ahora,

la Profepa ha actuado [...] como una inspectoría administrativa que impone multas, incluso de montos bajos. Urge [...] que sea garante como prioridad de la tutela del medio ambiente y de la reparación o compensación del daño ambiental. Las reformas citadas al título VI de la [Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente] LGEEPA y otras leyes ambientales van en ese sentido³¹. Es evidente la importancia de que se promuevan demandas en la vía ambiental por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aunque ésta tenga a su alcance una multiplicidad de mecanismos y sedes.

2. LA INACTIVIDAD DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO PARTE ACTORA EN EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En México, los poderes públicos están obligados a proteger el medio ambiente, como ya ha quedado claro en lo antes expuesto en el presente documento. Inés Ibáñez³² nos hace saber que la protección pública del medio ambiente es un fenómeno relativamente reciente que ha sido recogido en algunas constituciones modernas de otras latitudes, verbigracia en Italia, Portugal, Grecia y España.

La protección pública medioambiental se traduce en un deber de garantizar un medio ambiente sano, por lo que dicha protección engloba la defensa del medioambiente por parte de los poderes públicos cuando el mismo ordenamiento normativo los faculta u obliga a ello. Al respecto, en relación con el ejercicio de demandar la reparación del daño al medio ambiente en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente aparenta gozar de una facultad discrecional para hacerlo o no; sin que esto se interprete como que no exista algún amparo por omisiones de la Profepa en este sentido.

Vale recordar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental entró en vigor desde el año 2013, es un ordenamiento de reciente aparición. Aunque tenga una corta vida, esta ley no ha sido aprovechada en la medida en que nosotros deseáramos. En dicha ley se le concedió a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente un papel de cierta envergadura. Gabriel Calvillo³³ explica que si bien el legislador no ha previsto numerosos mandatos expresos

31 Guillermo Haro Bélchez, "La Profepa: 30 años. Avances y retroceso", *Derecho Ambiental y Ecología*, n.º 88, Año 19, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, 2022, pp. 20-21. Disponible en http://www.ceja.org.mx/IMG/Revista-88_SUSTITUCION.pdf [consultado el 17 de mayo de 2023].

32 Inés Ibáñez Méndez, *op. cit.*, p. 46.

33 Gabriel Calvillo Díaz, *op. cit.*, p. 37.

para esta procuraduría, es la institución a la que se le otorgaron más atribuciones en torno a tal ley.

Con la entrada en vigor de esta ley ambiental tuvieron que haberse realizado algunas reformas. Al respecto, conviene indicar que el numeral 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Frente a esto, hay que insistir en que el legislador debió haber reformado esa disposición para hacer palpable la participación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental. Esta reforma sería en la dirección de no hacer alusión únicamente a la legislación administrativa o penal, sino también a la ambiental.

Igualmente, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales notamos una omisión tocante a la normatividad ambiental. En el artículo 45 se hace mención de las facultades de la Profepa; particularmente, en la fracción XVII se faculta a este organismo a "Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan ante los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que puedan constituir violaciones a la legislación administrativa o penal". Aquí tendría que agregarse que esta procuraduría puede iniciar las acciones por posibles violaciones a la normatividad ambiental. No estaría de más, en aras de la uniformidad, que se especificara que está facultada para iniciar la acción ambiental de conformidad con lo dispuesto en el capítulo tercero del título primero de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; tal y como sucede en cuanto a las acciones colectivas en materia ambiental de acuerdo con la fracción XVIII de ese mismo artículo 45 que la faculta a iniciar la acción colectiva de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En otro tenor, aunque la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental es innovadora al ser una de las pocas en el mundo que establecen un proceso meramente medioambiental, éste no ha sido tan utilizado, es decir, no ha habido un número importante de acciones ambientales en nuestro país. No es sorpresivo, al conocer los obstáculos a los que se enfrentan los particulares en los litigios ambientales, que no haya muchas demandas en esa vía por parte de éstos.

En México por mucho tiempo el combate al incumplimiento de la normatividad ambiental se circunscribió en su mayoría a la esfera administrativa. Casi siempre se imponían sanciones administrativas, pero en pocas ocasiones se acudía a los tribunales, situación que ha sido destacada en la doctrina por

algunos³⁴. Actualmente, Mario Peña ha hablado de un *enverdecimiento* de las Cortes³⁵, en lo que México no se ha quedado atrás, ya que últimamente ha habido más dinamismo en el litigio ambiental, lo cual ha dado pie a que se dicten sentencias progresistas, como las que recayeron a los casos Laguna del Carpintero y Sistema Arrecifal Veracruzano.

Es posible observar que ambas resoluciones judiciales emblemáticas respectan a amparos, es decir, a juicios en los que los gobernados argumentan violaciones a sus derechos humanos. Esto se indica en la medida en que en México el amparo es una vía altamente preferida en comparación con otras, lo cual también explica el porqué de la baja popularidad del juicio netamente ambiental. No creemos que el amparo sea la opción para que la Profepa defienda el medio ambiente como parte actora, al no ser ésta un gobernado que pueda reclamar violación a sus derechos humanos, pero el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental sí que es una opción viable.

Ahora bien, otras voces también han reparado en la casi nula actividad de esta procuraduría como parte actora en el juicio ambiental. Redes Quinto Poder IDEA³⁶ es una organización de la sociedad civil que detectó lo que calificó como una omisión y un desconocimiento sobre este proceso judicial por parte de las autoridades, señalando que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental ha sido olvidada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y las dependencias locales ambientales autorizadas para actuar. Esto condujo a que tal organización llevara a cabo una investigación al respecto. Esta organización realizó algunas indagaciones con el propósito de enterarse de cuántos procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental se habían promovido, con la conclusión de que al momento eran siete las demandas presentadas³⁷, de las cuales las siguientes tres se desecharon:

- 34 Angelina Isabel Valenzuela Rendón, "La reparación del daño al medio ambiente a través del convenio entre las partes. El caso Profepa en contra del Residencial Balvanera, S. A. de C. V.", *Revista IUS*, vol. 16, n.º 49, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2022. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/2932/293271427005/html/> [consultado el 19 de mayo de 2023]; Javier Gonzaga Valencia Hernández, *El acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica*, México: Porrúa, 2014, p. 174; Manuel Ávalos Apolinar, "Breve análisis sobre la creación de tribunales ambientales en México", *Revista De Jure*, n.º VIII, México: Universidad de Colima, 2018, p. 15.
- 35 Mario Peña Chacón, "Enverdecimiento de las cortes latinoamericanas, últimos avances jurisprudenciales", *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 36, 2020. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7579361> [consultado el 30 de agosto de 2021].
- 36 Redes Quinto Poder IDEA, "Defensa del Medio Ambiente en México: más discurso que acción", Monterrey, 2022. Disponible en <https://redesquintopoder.org.mx/2022/04/21/defensa-del-medio-ambiente-en-mexico-mas-discurso-que-accion/> [consultado el 2 de mayo de 2023].
- 37 Véanse respuestas a solicitudes de información requeridas por tercero ajeno a nosotros: Solicitud de información pública, folio 0320000234621, institución: Consejo de

6/2018 del Juzgado Tercero de Distrito en el estado de México; 18/2019 del Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Sinaloa y 208/2018 del Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Yucatán, con residencia en Mérida. Las otras cuatro demandas presentadas fueron las sucesivas: 86/2019 del Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Baja California, 3/2019 del Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Baja California, con residencia en Mexicali, 17/2016 del Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Morelos y 95/2019 del Juzgado Primero de Distrito en el estado de Baja California Sur³⁸.

Asimismo, este importante actor solicitó información pública en torno al número de estos juicios que hubieran sido promovidos por la Profepa, obteniendo la respuesta en el sentido de que en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) no se advirtió registro alguno³⁹. Sin embargo, mediante solicitud de información pública⁴⁰, sus miembros obtuvieron de la misma Procuraduría la respuesta de que habían presentado las siguientes demandas en procesos de responsabilidad ambiental: 52/2016⁴¹ en el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el estado de Querétaro⁴² y 38/2016⁴³ en el Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca⁴⁴. Adviértase que estos expedientes no

la Judicatura Federal, fecha de respuesta: 17 de mayo de 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0320000234621&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023] y Solicitud de información pública, oficio UT/STSAI/5033/2021-0320000406721-GR, institución: Consejo de la Judicatura Federal, fecha de respuesta: 7 de julio de 2021.

38 Redes Quinto Poder IDEA, *op. cit.*

39 Véase respuesta a solicitud de información requerida por tercero ajeno a nosotros: Solicitud de información pública, folio 0320000234921, institución: Consejo de la Judicatura Federal, fecha de respuesta: 17 de mayo de 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0320000234921&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023].

40 Véase respuesta a solicitud de información requerida por tercero ajeno a nosotros: Solicitud de información pública, folio 1613100076721, institución: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fecha de respuesta: 4 de agosto 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=1613100076721&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023].

41 Véase expediente en Consejo de la Judicatura Federal, Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federal en el estado de Querétaro, Procesos civiles o administrativos, expediente 52/2016. Disponible en <https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> [consultado el 19 de mayo de 2023].

42 Suponemos que probablemente hay un error y que lo correcto es el Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el estado de Querétaro.

43 Véase expediente en Consejo de la Judicatura Federal, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, Procesos civiles o administrativos, expediente 38/2016. Disponible en <https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> [consultado el 19 de mayo de 2023].

44 Redes Quinto Poder IDEA, *op. cit.*

fueron reportados en las respuestas a las solicitudes de información mencionadas en el párrafo anterior. A continuación se hace una presentación somera de estos dos últimos casos.

La Profepa, específicamente el director general de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fue parte demandante en el caso Residencial Balvanera, al que recayó la sentencia definitiva de fecha 12 de febrero de 2017, dictada por el Juez Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el estado de Querétaro, con la cual se dio por concluido el juicio ordinario civil 52/2017-II acerca de la responsabilidad ambiental de Residencial Balvanera, S. A. de C. V.⁴⁵. Esta es la resolución que pone fin al primer juicio promovido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente concerniente a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental⁴⁶.

La empresa Residencial Balvanera S. A. de C. V. había sido demandada el 15 de diciembre de 2016 por daños al ambiente consistentes en la remoción adversa de vegetación forestal en una superficie de 22.479 m² en Corregidora, Querétaro, con el propósito de realizar un complejo residencial; esto sin las autorizaciones correspondientes de cambio de uso de suelo⁴⁷. Ahora bien, en relación con el juicio ordinario civil 38/2016-IV-A del Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, el 11 de octubre de 2021 se declaró que caducó la instancia por inactividad procesal, volviéndose las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda⁴⁸.

Conviene aclarar al lector que ambos juicios arriba citados fueron promovidos como civiles, aunque sean de contenido ambiental, lo cual nos parece inadecuado precisamente por ya existir desde el año 2013 una vía específica para la materia, como lo hemos hecho notar. En otras palabras, la vía idónea para intentar estas acciones sería el procedimiento judicial de responsabilidad

45 Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, sentencia definitiva del juicio ordinario civil 52/2017-II, 12 de febrero de 2017. Aclaramos que este es el número de expediente al que se hace mención en la sentencia, aunque en otros documentos obra el expediente con número 52/2016-II.

46 Véase Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, "1ª sentencia judicial de responsabilidad ambiental resuelve controversia por cambio de uso de suelo forestal de empresa Balvanera en Qro.", 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/profepa/prensa/primer-sentencia-judicial-de-responsabilidad-ambiental-resuelve-controversia-porcambio-de-uso-de-suelo-forestal-de-empresa-residencial-balvanera-en-queretaro> [consultado el 19 de enero de 2020].

47 Angelina Isabel Valenzuela Rendón, "La reparación del daño al medio ambiente a través del convenio entre las partes. El caso Profepa en contra del Residencial Balvanera, S. A. de C. V.", *op. cit.*

48 Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Oaxaca, Juicio ordinario civil 38/2016-IV-A, auto de 11 de octubre de 2021. Disponible en <https://ejusticia.cjf.gob.mx/Busca dorSISE/#/ResultBusq> [consultado el 19 de mayo de 2023].

ambiental regulado en el capítulo tercero del título primero de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Incluso en la sentencia definitiva del caso Residencial Balvanera, en el segundo considerando se apunta que “[...] Es procedente la vía ordinaria civil federal, en virtud de que la acción intentada no tiene establecida una tramitación especial [...]”. Esto naturalmente no es correcto, pues ya había entrado en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que fue multicitada en dicha sentencia, conformando parte del marco normativo que sirvió de fundamento a esa decisión judicial⁴⁹.

Siguiendo un enfoque diferente, cualquier persona puede presentar una denuncia popular ante la Profepa, como se desprende del artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

189. Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. [...].

Así, se podría creer que al poder cualquiera denunciar ante esta procuraduría los hechos *supra* listados significaría que ésta se vería forzada a acudir al juicio ambiental. Sin embargo, no encontramos disposición normativa que explicita que esta procuraduría está obligada a promover una demanda en el juicio ambiental con motivo de haber recibido una denuncia popular. Esto es esperado, en virtud de que no todo hecho denunciado tendría que dar pie a un proceso judicial. No obstante, inspirándonos en la legislación chilena⁵⁰, opinamos que podría haber un procedimiento para solicitar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que ejerza la acción ambiental, en el que si no lo realizara en cierto plazo o justificase la razón de hacer caso omiso fuera responsable subsidiariamente⁵¹.

Por otro lado, como se desprende de la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, antes reproducida a la letra, las procuradurías o instituciones locales dedicadas a la protección ambiental, verbigracia la Procuraduría Estatal del Medio Ambiente en el estado de Nuevo León, están dotadas de legitimación activa en el juicio ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial pero no de modo absoluto, sino

49 Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, *op. cit.*

50 Véase artículo 54 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de Chile.

51 Angelina Isabel Valenzuela Rendón, “La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental en México”, *op. cit.*

que están supeditadas a demandar en conjunto con la Profepa. Pero resulta que tampoco en esta modalidad la Procuraduría Federal ha sido muy activa, como se desprende de lo que en los siguientes renglones se expresa.

Redes Quinto Poder IDEA, en su pesquisa, exploró este último supuesto y solicitó información con la intención de enterarse de cuántas demandas ha habido de las instituciones ambientales locales en conjunto con la Profepa. Les contestaron que al momento no contaban con ningún expediente en el que conste que hubo alguna demanda de este tipo⁵². La organización civil fue más allá y realizó solicitudes de información a cada institución competente en cada entidad federativa, cuyas respuestas se dividen en, por un lado, autoridades que no tienen ninguna información sobre haber presentado demandas en materia ambiental y, por otro lado, instituciones que estiman que no son competentes para ser actoras en el juicio ambiental, con perceptible desconocimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental⁵³.

A pesar de que no juzgamos pertinente el que las instituciones de protección ambiental local estén ceñidas a actuar en conjunto con la autoridad federal –aunque se trate de un juicio precisamente de nivel federal–, lo cierto es que ésta podría ser una modalidad en la que compartan entre las diferentes instituciones el quehacer de conducir un juicio como demandantes.

No es la intención del presente trabajo formular una crítica malsana a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; por el contrario, se busca atraer el debate y visibilizar la necesidad de fortalecer a este organismo para que pueda desempeñar un papel protagónico, ahora como litigante actor en este juicio todavía relativamente de próxima aparición. Esto se traduce en una necesidad de más personal, que dicho personal se encuentre capacitado para fungir como parte actora, por supuesto recursos económicos para ello, etcétera. No es un tema que atañe exclusivamente a recurso humano formado en derecho, pues habrá que probar los hechos en juicio, lo cual involucra un personal interdisciplinario compuesto por técnicos, científicos, entre otras personas.

Al realizar una retrospectiva de la historia de esta procuraduría, María de Lourdes Hernández ha sostenido que si la descentralización de aquélla no fuera posible, sí es apremiante el fortalecimiento de su estructura institucional, lo cual implica contar con más abogados y técnicos. La autora señala que debe haber un presupuesto suficiente y digno. Ella misma⁵⁴, en

52 Redes Quinto Poder IDEA, *op. cit.*

53 *Idem.*

54 Laila Alicia Peralta Escobar, *Los Tribunales Verdes en México: la sustentabilidad en la Ley Ambiental y la construcción de un nuevo paradigma institucional*, México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2018, p. 100. Disponible en <https://serviciosvinculacion.uat.edu.mx/Uploads/Fotos/938d82b9-62c8-4752-a069-abccf3bb7271.pdf> [consultado el 2 de mayo de 2023].

entrevista con Laila Peralta, menciona la imperiosidad de mejorar los ingresos del personal. A su vez, Gabriel Calvillo revela que la implementación para ejercer la acción ambiental por la Profepa ante el Poder Judicial de la Federación involucra desarrollo de capacidades litigiosas, con el propósito de conseguir: el embargo precautorio de bienes, la imposición de medidas cautelares, la imposición de la sanción económica judicial que es superior a las que la misma Procuraduría puede imponer en sede administrativa, etcétera⁵⁵. Por su parte, Calvillo Díaz evidencia con la incorporación de la vía ambiental un “[...] nuevo Sistema de Justicia Ambiental [...]” en México, ante lo cual se cuestiona si los órganos del Estado están preparados para aplicar las nuevas reglas de responsabilidad ya vigentes⁵⁶.

En nuestro país, imaginar a la autoridad ambiental administrativa como demandante no es común, pero si dirigimos nuestra mirada al Derecho extranjero, podemos ejemplificar un rol parecido desempeñado por la Environmental Protection Agency estadounidense en el caso *Environmental Protection Agency v. EME Homer City Generation*⁵⁷.

Es necesario indicar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental autoriza explícitamente a acudir a la justicia alternativa; como se deduce de sus numerales, entre otros, 1.º, 22, así como de los contenidos en el capítulo único del título segundo. Esto es relevante para la investigación que aquí se presenta, debido a que el segundo párrafo del artículo 47 de la multicitada ley ambiental permite que resuelvan los conflictos por daño al medio ambiente las personas ambientalmente responsables y los legitimados para accionar judicialmente en el proceso previsto por dicha ley. Consiguientemente, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente también puede acceder a la justicia alternativa ambiental, tal y como aconteció en el caso Residencial Balvanera⁵⁸, en el que un convenio entre esta procuraduría y la empresa fue elevado a categoría de sentencia, o sea, las partes solucionaron la pugna mediante de un medio alterno intraprocesal.

De ahí que la Profepa deba contar con los recursos humanos que estén en capacidad de negociar y ostenten una mentalidad abierta hacia la justicia alternativa ambiental, que, por cierto, es un derecho humano. Recordemos que nuestra Carta Magna en el 5.º párrafo de su artículo 17 dispone que las leyes preverán mecanismos alternativos para la solución de controversias.

Como se observa, son muchas las tareas por realizar para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuente con la institucionalidad

55 Gabriel Calvillo Díaz, Gabriel, *op. cit.*, pp. 37-38.

56 *Ibidem*, p. 34.

57 Elizabeth Fisher, *Environmental Law. A Very Short Introduction*, Estados Unidos: Oxford University Press, 2017, p. 90.

58 Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, *op. cit.*

adecuada y tenga una participación más dinámica en este novedoso paradigma que el legislador ha creado. En añadidura a las tareas que ya hemos apuntado, es preciso agregar que la academia puede ser un agente trascendental en la difusión y capacitación de la Ley Federal del Responsabilidad Ambiental para funcionarios tanto de la Procuraduría Federal como de las instituciones locales, las cuales, repetimos, se encuentran legitimadas activamente en el juicio ambiental. Diseño e impartición de programas por docentes e investigadores, en equipo con litigantes y consultores, desde una visión multidisciplinaria, puede ser un factor que contribuya a incentivar la participación de los organismos mencionados como demandantes.

No hay que olvidar que el Acuerdo de Escazú es un tratado vinculante para México. Nuestra propuesta guarda armonía con lo que establece dicho instrumento internacional en su artículo 10, al indicar que “[p]ara contribuir a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, cada Parte se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades. [...]”. Pese a esto, hay que señalar como un obstáculo que juega en contra de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente el hecho de que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental haya sido criticada por sus numerosas imperfecciones, de modo que además de la institucionalidad que habría que fortalecer, sería también necesario impulsar una reforma de ella. Esto incitaría a la Procuraduría acudir al proceso ahí previsto.

CONCLUSIONES

La problemática medioambiental ha ganado atención en el mundo entero, así como la defensa del medio ambiente. El Estado no debe permanecer ajeno a ello, y para responder a esta nueva exigencia es necesario que fortalezca las instituciones encargadas de garantizar el derecho a un medio ambiente sano. En México, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es el órgano federal ideal para la defensa del entorno; una vía idónea, aunque perfectible, con la que cuenta para lograrlo es el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, en el que se le ha otorgado a aquélla un rol protagónico al dotarla de legitimación activa.

Ante la escasa actividad que ha tenido esta procuraduría como demandante en el juicio ambiental, debemos dilucidar sobre planteamientos que impulsen a que este organismo no sólo garantice el derecho humano en comento, sino que opte por la vía a la que hemos dedicado este artículo por todas las razones que hemos dado a conocer. No será la primera vez que la Profepa se constituya como actora en el juicio medioambiental, puesto que ya hay antecedentes en los que lo ha hecho. En aras de la no regresión y progresividad, esta procuraduría deberá seguir con esta línea e incluso ser más atinada al respecto.

Se ha cumplido el objetivo trazado al inicio de este estudio al haber logrado mostrar una problemática actual, además de haber argumentado numerosos motivos para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tenga más movimiento como demandante en el juicio ambiental. También hemos planteado las bases de posibles soluciones para aminorar su inactividad como litigante demandante, estas propuestas merecerán ser analizadas en profundidad en futuras investigaciones. Dar vida al procedimiento judicial de responsabilidad ambiental es labor de los que nos encontramos inmersos en la preservación del medio ambiente, cualquiera que sea nuestro ámbito de acción: litigio, consultoría, asesoría corporativa, impartición de justicia, administración pública, legislación, docencia, investigación, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA

Anglés Hernández, Marisol, "Algunas vías de acceso a la justicia ambiental", *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2, Esquivel, Gerardo Ibarra Palafox, Francisco Alberto y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), México: UNAM, 2017.

Ávalos Apolinar, Manuel, "Breve análisis sobre la creación de tribunales ambientales en México", *Revista De Jure*, n.º VIII, México: Universidad de Colima, 2018, pp. 5-30.

Basurto González, Daniel, "La nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA)", *Derecho Ambiental y Ecología*, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales.

Calvillo Díaz, Gabriel, "Sistema de justicia e implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental", *Derecho Ambiental y Ecología*, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales.

Consejo de la Judicatura Federal, Juzgado Segundo de Distrito de Amparo y Juicios Federal en el estado de Querétaro, Procesos civiles o administrativos, expediente 52/2016. Disponible en <https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> [consultado el 19 de mayo de 2023].

Consejo de la Judicatura Federal, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, Procesos civiles o administrativos, expediente 38/2016. Disponible en <https://www.dgej.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> [consultado el 19 de mayo de 2023].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf [consultado el 16 de mayo de 2023].

- Fisher, Elizabeth, *Environmental Law. A Very Short Introduction*, Estados Unidos, Oxford University Press, 2017.
- Gonzaga Valencia Hernández, Javier, *El acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica*, México: Porrúa, 2014.
- González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*, México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003.
- Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, "Los derechos de la naturaleza", *Antología Judicial Ambiental III. Biodiversidad y la crisis de la naturaleza*, Rabasa Salinas, Alejandra y Windt, Claudia S. (coords.), México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.
- Haro Bélchez, Guillermo "La Profepa: 30 años. Avances y retroceso", en *Derecho Ambiental y Ecología*, n.º 88, Año 19, México: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, 2022.
- Ibáñez Méndez, Inés, "Los poderes públicos y la defensa del medioambiente", en *Observatorio medioambiental*, n.º 6, 2003.
- Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, sentencia definitiva del juicio ordinario civil 52/2017-II, 12 de febrero de 2017.
- Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Oaxaca, Juicio ordinario civil 38/2016-IV-A, auto de 11 de octubre de 2021. Disponible en <https://ejusticia.cjf.gob.mx/BuscadorSISE/#/ResultBusq> [consultado el 19 de mayo de 2023].
- Loperena Rota, Demetrio, *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid: Civitas, 1998.
- Martín Mateo, Ramón, *Derecho Ambiental*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Navarro, María G., "Discrecionalidad administrativa", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 3, 2014.
- Peña Chacón, Mario, "Enverdecimiento de las cortes latinoamericanas, últimos avances jurisprudenciales", *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 36, 2020.
- Peralta Escobar, Laila Alicia, *Los Tribunales Verdes en México: la sustentabilidad en la Ley Ambiental y la construcción de un nuevo paradigma institucional*, México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2018.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 307/2016, sentencia del 14 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www>.

scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf [consultado el 5 de septiembre de 2021].

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 54/2021, sentencia del 9 de febrero de 2022. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279926> [consultado el 10 de mayo de 2022].

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, "¿Qué hacemos?". Disponible en <https://www.gob.mx/profepa/que-hacemos> [consultado el 8 de enero de 2022].

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, "1ª sentencia judicial de responsabilidad ambiental resuelve controversia por cambio de uso de suelo forestal de empresa Balvanera en Qro.", 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/profepa/prensa/primer-sentencia-judicial-de-responsabilidad-ambiental-resuelve-controversia-porcambio-de-uso-de-suelo-forestal-de-empresa-residencial-balvanera-en-queretaro> [consultado el 19 de enero de 2020].

Redes Quinto Poder IDEA, "Defensa del Medio Ambiente en México: más discurso que acción", Monterrey, 2022. Disponible en <https://redesquintopoder.org.mx/2022/04/21/defensa-del-medio-ambiente-en-mexico-mas-discurso-que-accion/> [consultado el 2 de mayo de 2023].

Revuelta Vaquero, Benjamín y Verduzco Moreno, Claudia Alejandra. "La discrecionalidad jurídica de la Profepa ante el abanico de acciones y roles en materia ambiental", *La Línea Ambiental del Doctorado Interinstitucional en Derecho*, Revuelta Vaquero, Benjamín y Nieto del Valle, América (coords.), México: Fontamara, 2015.

Solicitud de información pública, folio 0320000234621, institución: Consejo de la Judicatura Federal, fecha de respuesta: 17 de mayo de 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0320000234621&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023].

Solicitud de información pública, folio 0320000234921, institución: Consejo de la Judicatura Federal, fecha de respuesta: 17 de mayo de 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=0320000234921&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023].

Solicitud de información pública, folio 1613100076721, institución: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fecha de respuesta: 4 de agosto 2021. Disponible en <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/buscadornacional?buscador=1613100076721&coleccion=5> [consultado el 19 de mayo de 2023].

Solicitud de información pública, oficio UT/STSAI/5033/2021-0320000406721-GR, institución: Consejo de la Judicatura Federal, fecha respuesta: 7 de julio de 2021.

- Valenzuela Rendón, Angelina Isabel, "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental en México", *Planeamiento ecológico en las iniciativas de desarrollo*, Mora Aliseda, Julián Castanho, Rui Alexandre y Garrido Velarde, Jacinto (coords.), España: Thomson Reuters Aranzadi, 2022.
- Valenzuela Rendón, Angelina Isabel, "La reparación del daño al medio ambiente a través del convenio entre las partes. El caso Profepa en contra del Residencial Balvanera, S. A. de C. V.", *Revista IUS*, vol. 16, n.º 49, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2022.
- Windt, Claudia S., "Estándares de protección del derecho a la defensa del medio ambiente, el territorio y al (sic) naturaleza", *Antología Judicial Ambiental III. Biodiversidad y la crisis de la naturaleza*, Rabasa Salinas, Alejandra y Windt, Claudia S. (coords.), México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.