

Capítulo III

Ilícito administrativo en materia ambiental

Ausencio Galindo Arroyo

Resumen: La protección del medio ambiente implica la existencia de diferentes leyes para sancionar las conductas que afectan los recursos naturales y, en consecuencia, deben sancionarse por dos vías, una a través del derecho sancionador, identificándose como el ilícito administrativo ambiental y, la otra, a través del derecho penal, para la protección de la colectividad.

Se considera importante difundir la existencia de las instituciones gubernamentales facultadas para proteger el medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales; por lo que resulta absolutamente indispensable abordar las acciones y omisiones que podrán ser sancionadas en caso de que no se reúnan los requisitos para que se les otorgue la autorización correspondiente; para la prevención del daño ambiental, la preservación del ecosistema y de los recursos naturales y, con ello, evitar que se actualicen las hipótesis previstas en los códigos penales, tanto federal como de las entidades federativas.

Palabras clave: medio ambiente, ilícito administrativo ambiental, normas ambientales, daño ambiental, sanciones.

Abstract: Environmental protection requires the existence of different laws to sanction conduct that affects natural resources. Consequently, these acts must be sanctioned in two ways: one through sanctioning

law, identified as environmental administrative offenses, and the other through criminal law, for the protection of the community.

It is considered important to disseminate the existence of government institutions empowered to protect the environment, ecosystems, and natural resources. Therefore, it is absolutely essential to address the actions and omissions that may be sanctioned if the requirements for granting the corresponding authorization are not met. This is necessary for the prevention of environmental damage, the preservation of the ecosystem and natural resources, and thus, to prevent the occurrence of the hypotheses provided for in the Penal Codes, both Federal and State.

Keywords: environment, administrative environmental offense, environmental regulations, environmental damage, sanctions.

Sumario: 1. Introducción, 2. El ilícito administrativo, 3. Leyes ambientales, 3.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 3.2. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, 3.3. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), 3.4. Ley de Aguas Nacionales (LAN), 3.5. Ley General de Desarrollo Sustentable (LGDS), 4. Organismos gubernamentales de protección al ambiente, 5. Sanción administrativa como mecanismo de protección del ambiente, 5.1. Procedimiento administrativo, 6. Impuesto ecológico, 7. Jurisprudencia sobre el daño ambiental, 8. Conclusiones, Fuentes de información

1. Introducción

El crecimiento exponencial de la población pone en riesgo diversos factores medioambientales. Debido a la importancia de la preservación del medio ambiente, el Estado mexicano ha dispuesto una serie de leyes reglamentarias, normas oficiales mexicanas y demás reglamentos destinados a la protección del medio ambiente, cuya observancia es de carácter general para todo el territorio de la República Mexicana.

El ambiente está protegido por la vía del derecho penal en los códigos penales de las entidades federativas, así como en el Código Penal Federal. En esta ocasión, analizamos lo relativo a las sanciones administrativas que se imponen conforme a las principales leyes reglamentarias en favor de la protección del medio ambiente.

Por tal motivo, en primer lugar, planteamos la diferencia entre el ilícito administrativo y el delito ambiental; posteriormente, mencionamos las principales leyes ambientales; después, señalamos los organismos gubernamentales en México comisionados para vigilar el cumplimiento de las leyes en favor del medio ambiente; enseguida, el lector encontrará un análisis de la protección del medio ambiente a través de la sanción administrativa, mencionando el procedimiento administrativo en materia ambiental; luego, abordaremos lo relativo al impuesto ecológico; subsecuentemente, expondremos criterios jurisprudenciales sobre la prevención del daño ambiental; finalmente, presentaremos la conclusión.

2. Ilícito administrativo

Manzano (1985) refiere que se han expuesto diversas teorías sobre las diferencias entre el ilícito penal y el administrativo, sin que hasta el momento haya sido posible establecer su diferencia cualitativa. Este autor, siguiendo a Ledwig Feuerbach, explica que el ilícito penal “Estaría constituido por la lesión de derechos privados de los ciudadanos garantizados recíprocamente por el contrato social” y el ilícito administrativo “No infringiría, en cambio, ningún derecho anterior al contrato social, sino que iría dirigido contra el Estado” (pág. 5).

El ilícito penal es un delito natural que lesiona bienes jurídicos, su antijuridicidad es material, mientras que el ilícito administrativo es un delito artificial; lesiona intereses de la administración, siendo estos últimos delitos de antijuridicidad formal. Manzano (1985) menciona que “Wolf trata de diferenciar ambos ilícitos por referencia a los valores supremos en que deben orientarse la Administración y el Derecho: la Administración en el bienestar y el Derecho en la Justicia” (p. 5). Desde un punto de vista cuantitativo, la diferencia entre ambos ilícitos radica en la distinción de la gravedad de la sanción que se impone.

El ilícito administrativo ambiental es una conducta antijurídica que vulnera las disposiciones jurídicas que tutelan el medio ambiente. En materia ambiental, la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las normas protectoras es una autoridad de carácter administrativo. Orizaba (2008) refiere que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

impone las sanciones administrativas a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En otras palabras, a través de la sanción del ilícito administrativo se pretende proteger al medio ambiente porque la penalización puede disuadir a los gobernados de realizar acciones u omisiones que puedan dañar o poner en riesgo el medio ambiente, los ecosistemas o los recursos naturales; es decir, a través de la sanción se busca evitar que las personas cometan actos en contra de estos bienes jurídicos protegidos por la Constitución federal y demás leyes ambientales.

Sin embargo, la sanción administrativa no es suficiente mecanismo de protección porque atraviesa una serie de obstáculos para hacer efectivo el derecho sancionador, ya que existe desconocimiento sobre lo siguiente: ¿cuáles son los alcances del derecho humano a un ambiente sano?, ¿cuáles son las dependencias gubernamentales encargadas de la protección del medio ambiente, ecosistemas y recursos naturales?, ¿cuáles son las principales leyes en favor del medio ambiente?, ¿cuál es la vía correspondiente, la administrativa o la penal? Finalmente, la sociedad tampoco sabe dónde acudir para poner en conocimiento de la autoridad ambiental que existe daño o riesgo de daño al medio ambiente, al ecosistema o a los recursos naturales. A lo largo del presente capítulo abordaremos las cuestiones antes planteadas.

3. Leyes ambientales

El marco normativo mexicano del ilícito administrativo en materia ambiental, comprende un amplio catálogo de leyes que cumplen con los principios de taxatividad de las normas debido a que señalan a los sujetos para los que están dirigidas, quienes están obligados a su observancia; describen las acciones u omisiones sancionables; determinan cuál es la sanción que le corresponde al infractor.

Las leyes relacionadas con la protección del medio ambiente son las siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal de Variedades Vegetales, Ley Federal del Mar, Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas, Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, Ley General de Bienes, Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Turismo, Ley General para el Control del Tabaco, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Debido al amplio abanico de normas relacionadas con la protección del medio ambiente, en los siguientes

subapartados pertenecientes a esta sección, analizaremos las principales leyes ambientales.

3.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Esta ley determina que las atribuciones otorgadas a la Federación serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), quien podrá contar con la colaboración de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina; también establece los ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En materia de protección al ambiente, dispone que la SEMARNAT, las Entidades Federativas, los Municipios y demarcaciones de Ciudad de México deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes de aire, agua, suelo y subsuelo (artículo 109), menciona las medidas de prevención y control para la contaminación de cada uno de dichos elementos; dispone medidas de control, seguridad, sanciones, regula los actos de inspección y vigilancia; ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos, sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos, determinando que, cuando se trate de las conductas mencionadas en esta ley, pero reguladas por leyes especiales se aplicará supletoriamente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (artículo 160).

El artículo 170 determina que cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño o de deterioro grave a los recursos naturales, así como en los casos de contaminación de ecosistemas, la SEMARNAT podrá ordenar alguna de las siguientes medidas de seguridad:

1. Clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes o bien, de los lugares donde se manejen o almacenen especies de flora o de fauna silvestre.
2. Aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos.
3. Neutralización o cualquier otra acción que impida que materiales o residuos peligrosos ocasionen desequilibrio ecológico.

También indica que cuando haya violaciones a lo dispuesto por esta ley o bien, a los reglamentos que de ella emanen, serán sancionadas administrativamente por la SEMARNAT de la siguiente manera (artículo 171):

1. Multa de treinta a cien días de salario mínimo.
2. Clausura temporal o definitiva, total o parcial cuando el infractor no cumpla con los plazos y condiciones impuestos, en casos de reincidencia y cuando se trate de desobediencia reiterada.
3. Arresto administrativo de hasta 36 horas.
4. Decomiso de instrumentos, ejemplares, productos o subproductos de especies flora y fauna silvestre.
5. Suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones.

Toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones y la sociedad en general, podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de

Protección al Ambiente (PROFEPA) o ante otras autoridades todo hecho que constituya un acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daño al ambiente o a los recursos naturales, o bien, contravenga las disposiciones de esta ley o de las demás leyes que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente (artículo 189).

3.2. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Esta ley define como residuo todo material o producto desechado por su propietario o poseedor y que se encuentra en estado líquido, sólido o gaseoso contenido en recipientes o depósitos (artículo 5). En el mismo sentido, señala que los residuos peligrosos son aquellos que poseen características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos. También determina que la SEMARNAT deberá formular e instrumentar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el cual deberá basarse en los principios de reducción, reutilización y reciclado de residuos (artículo 25).

En materia de responsabilidad acerca de la contaminación y remediación, determina que quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio o de los daños a la salud como consecuencia de esta, están obligados a reparar el daño causado y, en su caso, asumir al pago de la compensación que corresponda (artículo 68). Bajo esta lógica, las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales o residuos

peligrosos que ocasionen contaminación están obligadas a realizar acciones de remediación (artículo 69). También serán responsables solidariamente de llevar a cabo acciones de remediación los propietarios, poseedores de predios, así como a los titulares de áreas concesionadas cuyos suelos se encuentren contaminados (artículo 70).

La SEMARNAT realizará actos de inspección y vigilancia (artículo 101), si después de realizar visitas de inspección se descubren infracciones a esta ley, y si existe riesgo inminente para la salud o al medio ambiente derivado del manejo de residuos peligrosos, la secretaría podrá ordenar alguna de las siguientes medidas de seguridad (artículo 104):

1. Clausura temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes;
2. Suspensión de actividades de manejo de residuos;
3. Reencausado, tratamiento o remisión de residuos peligrosos;
4. Aseguramiento precautorio de materiales o residuos peligrosos;
5. Establecer cualquier acción que impida que los residuos peligrosos ocasionen efectos adversos al medio ambiente.

3.3. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)

Regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños al medio ambiente; así como de la reparación y compensación exigible a través de los órganos jurisdiccionales, por lo que su aplicación no corresponde a las autoridades administrativas. Sin embargo, se

resalta su importancia debido a que esta ley también reconoce que el daño causado al medio ambiente es independiente al daño patrimonial y establece que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales (artículo 1). Esta ley define el daño al ambiente como la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificaciones medibles de los hábitats, ecosistemas, elementos y recursos naturales; así como de sus condiciones químicas, físicas o biológicas (artículo 2).

La ley establece que toda persona física o moral que, con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño ambiental, será responsable y estará obligada a la reparación del daño y que, en caso de no ser posible la reparación, estará obligada a la compensación ambiental (artículo 10). La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva y nacerá de actos u omisiones ilícitos; sin embargo, cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión de ilícitos dolosos, el responsable está obligado a pagar una sanción económica (artículo 11).

El derecho de acción para demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación del daño ocasionado al medio ambiente, el pago de la sanción económica, y demás prestaciones corresponde a (artículo 28):

1. Las personas físicas habitantes de la comunidad donde se causó el daño ambiental
2. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente o de alguno de sus elementos
3. La Federación a través de la Procuraduría Federal

de Protección al Ambiente

4. Las Procuradurías o instituciones que realicen funciones de protección ambiental de las Entidades Federativas en el ámbito de su circunscripción territorial.

Las acciones prescriben en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño ambiental y sus efectos (artículo 28). La autoridad judicial podrá ordenar que la SEMARNAT o la PROFEPA impongan las medidas preventivas o correctivas que correspondan a cada institución de acuerdo con sus atribuciones. La tutela de las acciones que proceden por la responsabilidad ambiental y las medidas cautelares son adicionales a lo que dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles y se tramitarán y resolverán de conformidad a lo establecido en este último ordenamiento (artículo 31).

3.4. Ley de Aguas Nacionales (LAN)

El agua es necesaria para la supervivencia de todas las formas de vida. Su acceso para el ser humano es indispensable, es por eso que, en el territorio mexicano, el derecho al agua se ha elevado a rango constitucional. En ese sentido, la primera sala (2023), en el precedente jurisprudencial con número de registro digital 2026535, en parte relativa establece lo siguiente:

[...] Las autoridades del Estado mexicano pueden incurrir en omisiones administrativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del derecho humano al agua [...].

El agua es un elemento vital para todo ser vivo, de ahí que su importancia esté protegida por el derecho y, por ende, por las autoridades estatales encargadas de su tutela. Por lo que, de acuerdo con la primera sala (2022), las omisiones administrativas configuran violaciones a los derechos humanos cuyas obligaciones generales, de conformidad con la jurisprudencia 2026535 son:

[...] a) Abstenerse de restringir el acceso al agua en condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad (física, económica, sin discriminación y de manera informada); b) Adoptar todas las medidas positivas necesarias para proteger a la ciudadanía de actuaciones de terceros, estatales y no estatales, que menoscaben ilegítimamente el ejercicio del derecho humano al agua; y c) Adoptar todas las medidas positivas necesarias para garantizar la preservación, el suministro y el saneamiento de agua potable, salubre y suficiente, sin ocasionar daño al medio ambiente, de tal manera que lo puedan ejercer tanto las generaciones presentes como las futuras.

Por un lado, el Estado tiene prohibido restringir el acceso al agua, lo cual no significa que deban darse concesiones para el aprovechamiento de este líquido a empresas que lo utilizarán para lucrar, sino que deberá permear el uso doméstico, seguido de las necesidades agrícolas. Por otro lado, el precedente determina que la protección del agua implica adoptar las medidas positivas; es decir, un hacer por parte de las autoridades del Estado para garantizar la preservación y saneamiento del agua potable sin que este hacer represente un daño al medio ambiente.

La protección del agua como elemento inherente al medio ambiente, desde la vía del derecho, emana de la Constitución Federal, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y se materializa en la Ley de Aguas Nacionales. Esta ley determina que el Ejecutivo Federal, por sí o a través la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), son la autoridad y les corresponde la administración de las aguas nacionales, por lo que cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue deberá priorizar el consumo humano y el doméstico (artículo 4).

La CONAGUA es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente (SEMARNAT). El titular de la secretaría tiene las siguientes atribuciones (artículo 8):

1. Proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica;
2. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos, reglamentos, decretos y acuerdos relacionados con la administración de aguas;
3. Fungir como presidente del consejo técnico de la CONAGUA;
4. Suscribir los instrumentos internacionales en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como establecer lineamientos y estrategias para cumplir dichos tratados en materia de aguas;
5. Expedir las normas oficiales mexicanas en materia de metrología (medición) y normalización;
6. Las demás que le delegue el Ejecutivo federal.

Por su parte, ejerce las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y tiene por objeto constituirse como el órgano superior con

carácter técnico, normativo y consultivo de la federación en materia de gestión integrada de recursos hídricos, lo cual incluye la administración, regulación, control y protección del dominio público. En términos de lo que dispone el artículo 9 de Ley de Aguas Nacionales, las atribuciones de la CONAGUA se organizan en dos modalidades: a) nivel nacional; y b) nivel regional hidrológico-administrativo, a través de sus organismos de Cuenca Hidrológica, la cual es la unidad de territorio delimitada por un parteaguas o divisoria de aguas, donde concurre el agua en distintas formas. Las principales atribuciones son las siguientes:

1. Fungir como “Autoridad” en materia de la calidad y cantidad de aguas en el territorio nacional;
2. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Ejecutivo Federal;
3. Integrar, formular y proponer al Ejecutivo federal el Programa Nacional Hídrico;
4. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;
5. Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando así lo disponga el Ejecutivo federal;
6. Administrar y custodiar las aguas y los bienes nacionales, así como preservar y controlar la calidad de estas;
7. Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga de aguas y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;
8. Proponer a la SEMARNAT las normas oficiales mexicanas en materia hídrica;
9. Vigilar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, aplicar las sanciones y ejercer los actos

de autoridad que no estén reservados al titular del Ejecutivo federal.

En cuanto hace al uso y aprovechamiento del agua, la Ley dispone lo conducente y establece parámetros para uso urbano, rural, ejidal, de uso agrícola, de riego o de apocamiento industrial. Por otro lado, los organismos de “cuenca”, así como los consejos de cuenca, y el consejo de la Comisión Nacional de Agua, son la “autoridad del agua” y, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12 bis-1 al 13 bis-4, están facultados para vigilar el cumplimiento de esta ley y de realizar las denuncias correspondientes.

Respecto de la responsabilidad por daño ambiental, en el artículo 96 bis de dicha ley dispone que la autoridad del agua intervendrá para que se cumpla con la reparación del daño ambiental, a quienes –además de la reparación del daño–, se les podrán imponer las sanciones administrativas, penales o civiles que procedan (artículo 96 bis-1). Es decir, la reparación del daño no exime a los responsables del daño ambiental de las sanciones que, en materia administrativa, se apliquen y, en caso de que el daño al medio ambiente sea resultado de conductas reconocidas como delitos, se les castigará por la vía penal.

La CONAGUA, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública a las autoridades federales, estatales o municipales (artículo 118 bis 1) y, en caso de que exista daño, riesgo inminente de daño, deterioro a la salud, a las aguas nacionales, a la biodiversidad o a los ecosistemas relacionados con el agua, la autoridad del agua o la

PROFEPA podrán aplicar una o varias de las siguientes medidas de seguridad (artículo 118 bis 2):

1. Clausura temporal del aprovechamiento del agua;
2. Suspensión de las actividades que dan origen al proceso generador de descargas de aguas residuales;
3. Promover ante las autoridades de protección civil y de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, la adopción de medidas urgentes como el aseguramiento de bienes, la remoción o demolición de infraestructura.

Cuando la autoridad del agua imponga alguna medida de seguridad, esta indicará al concesionario o asignatario las acciones que deberá realizar para subsanar las irregularidades que motivaron dicha imposición; así como los plazos para dar cumplimiento (artículo 118 bis 3). Por otro lado, la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 119, establece las infracciones y sanciones administrativas, así como las faltas sancionables; de las cuales destacan las siguientes:

1. Descargar permanentemente, de forma intermitente o fortuita aguas residuales en lugares designados como bienes nacionales, incluyendo aguas marinas o terrenos que puedan contaminar el subsuelo o el acuífero
2. Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales residuales sin cumplir con las normas oficiales mexicanas
3. Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en volúmenes mayores a los autorizados
4. Ocupar, aprovechar vasos, cauces, canales, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales

5. Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin el título respectivo
6. Realizar obras para extraer o disponer de aguas en zonas reglamentadas, de veda o reservadas, sin el permiso correspondiente
7. Suministrar aguas nacionales para consumo humano que no cumplan con las normas de calidad; Arrojar o depositar cualquier contaminante en ríos, cauces, vasos, lagos, lagunas, esteros, aguas marinas o tirar sustancias que contaminen las aguas del subsuelo
8. Ocasionar daños ambientales que generen desequilibrio en materia de recursos hídricos
9. Desperdiciar el agua

Cuando se realicen alguna de las faltas previstas en el artículo 119, se sancionará administrativamente a través de la autoridad del agua con multas que oscilan entre las 260 hasta 26,000 unidades de medida y actualización en vigencia, independientemente de las sanciones que se impongan por vulnerar la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Bienes Nacionales; las normas oficiales mexicanas; el Código Penal Federal y demás leyes ambientales (artículo 120). Para establecer las sanciones deberá considerarse la gravedad de la falta; las condiciones económicas del infractor y la reincidencia (artículo 121).

El numeral 124 bis de la Ley de Aguas Nacionales determina que toda persona, grupos sociales, organizaciones ciudadanas no gubernamentales, asociaciones y sociedades, pueden recurrir a la denuncia popular cuando se cometan actos que

produzcan o puedan producir daño a los recursos hídricos.

Estas leyes ambientales están dirigidas a las personas físicas o morales que residan dentro del territorio mexicano. De manera clara, establecen para quiénes van dirigidas, describen las conductas sancionables, determinan las consecuencias jurídicas en los casos de que no se cumpla con lo dispuesto por estas normas jurídicas. Tales consecuencias pueden ser sanciones penales, en casos de que se actualicen delitos y sanciones administrativas.

3.5. Ley General de Desarrollo Sustentable (LGDS)

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional. Tiene por objeto “Regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos” (pág. 1). También establece la distribución de las competencias en materia forestal correspondientes a la federación, las entidades federativas y los municipios.

Esta ley, en el artículo 15, señala que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) tiene por objeto desarrollar, favorecer e impulsar actividades de producción, protección, conservación, restauración, aprovechamiento sustentable, comercialización y de educación técnica forestal. En términos de lo dispuesto por el artículo 16, el domicilio de la comisión está en la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara,

Jalisco, pudiendo establecer promotoras y delegaciones regionales o estatales.

La CONAFOR participa en la formulación y aplicación de la política nacional de desarrollo forestal sustentable, participa en la elaboración de normas oficiales mexicanas respecto de las actividades forestales, promueve el desarrollo forestal sustentable; coordina con las autoridades federales, estatales o municipales, los programas encaminados a la conservación y mejoramiento del territorio de los pueblos y comunidades indígenas; impulsa la participación directa de propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, aprovechamientos, cultivo, transformación y comercialización de los recursos forestales (artículo 20).

El artículo 21 de la ley especifica la coordinación interinstitucional, estableciendo que la federación, a través de SEMARNAT o de la CONAFOR, podrá programar las tareas de manejo de fuego, control de plagas, enfermedades y especies exóticas invasoras; realizar acciones de inspección y vigilancia forestales; imponer las medidas de seguridad y las sanciones a los infractores en materia forestal; es decir, la CONAFOR es autoridad en materia forestal. Sin embargo, los trámites en esta materia corresponden a la SEMARNAT (artículo 38) y esta es quien autoriza, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Cambio de uso de suelo en terrenos forestales
2. Aprovechamiento de los recursos maderables en terrenos forestales y no forestales
3. Funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales

La CONAFOR promoverá la elaboración y aplicación de programas e instrumentos económicos que se requieran para fomentar los trabajos de conservación y restauración de los recursos forestales y de las cuencas hidrológicas (artículo 122). Los poseedores o propietarios de terrenos forestales que, por buen manejo, conserven o mejoren los servicios ambientales recibirán beneficios económicos (artículo 131).

Por otro lado, cuando la SEMARNAT determine la existencia de un riesgo de daño a los ecosistemas forestales, notificará a los propietarios o poseedores de terrenos forestales o a quienes resulten afectados, la ejecución de las actividades que estos deberán realizar para evitar o reducir el riesgo, con el apercibimiento de que, en caso de no realizarlas dentro del término concedido, la CONAFOR las realizará con cargo a los obligados (artículo 132).

En cuanto al control, vigilancia y sanción forestal, la Ley General de Desarrollo Forestal establece que esta tarea corresponde a la SEMARNAT a través de la PROFEPA, la cual tendrá la función de salvaguarda y patrullaje de los recursos forestales. Además, deberá investigar, inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de esta ley, de su reglamento, de las normas oficiales mexicanas, así como de lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 154).

Toda persona podrá denunciar ante la PROFEPA todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daño a los recursos forestales, o bien, actos que contengan las

disposiciones de esta ley (artículo 154 bis). El numeral 155 prohíbe, entre otras actividades, lo siguiente:

1. Realizar, en terrenos forestales, obras distintas a las actividades forestales
2. Obstaculizar las vistas de inspección
3. El aprovechamiento de recursos forestales en contravención a esta ley o a las normas oficiales mexicanas
4. Establecer plantaciones forestales comerciales en terrenos forestales
5. Establecer cultivos agrícolas o realizar actividades de pastoreo en terrenos forestales en contravención a la ley o a las normas oficiales mexicanas
6. No cumplir con lo establecido en las autorizaciones de aprovechamiento forestal y de cambio de uso de suelo
7. Cambiar el uso de suelo de terrenos forestales sin contar con autorización de la SEMARNAT
8. Realizar quemas en terrenos agropecuarios que propicien la propagación del fuego en terrenos forestales
9. No contar con autorización de funcionamiento de centros de almacenamiento o de transformación de materias primas forestales
10. Causar daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales
11. Transportar, almacenar, transformar o poseer materias primas, sin permisos y documentos de control establecidos para acreditar su procedencia
12. En caso de estar obligado, evitar prevenir, combatir o controlar plagas, enfermedades o incendios forestales
13. Negarse a prevenir o combatir las plagas, enfermedades o incendios forestales

14. Provocar incendios forestales

15. Depositar residuos peligrosos en terrenos forestales

Derivado del ejercicio de actividades prohibidas por la ley, el artículo 156 dispone que la SEMARNAT sancionará administrativamente al infractor. En la resolución que concluya el procedimiento de inspección, se podrá determinar una o más de las siguientes sanciones:

- a. Amonestación
- b. Multa
- c. Suspensión temporal, parcial o total de las autorizaciones de aprovechamiento de los recursos forestales
- d. Revocación de la autorización o inscripción registral
- e. Decomiso de las materias primas forestales y de sus productos, así como de los instrumentos, maquinaria, equipos y herramientas utilizados para cometer el ilícito o infracción administrativa
- f. Clausura temporal, definitiva, parcial o total, de las instalaciones de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales
- g. Medidas de restauración en el área afectada

4. Organismos gubernamentales de protección al ambiente

En México, la protección del medio ambiente está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de la cual emanan dos subsecretarías y varios órganos desconcentrados encargados de la tutela de diferentes elementos inherentes al medio ambiente.

4.1. Subsecretaría de Regulación ambiental

Anteriormente denominada “Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental”, promueve el mejor desempeño ambiental de los sectores productivos y de servicios; así como de la ciudadanía para el fomento del cuidado de los recursos naturales, destacando el turismo sustentable, producción y consumo sustentable, energías renovables, playas, edificación sustentable, manejo sustentable de tierras, emisiones, minería y sustentabilidad urbana (Fomento Ambiental, 2018).

4.2. Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales

Antes llamada “Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental”, tiene como objetivo impulsar la protección y el desarrollo sustentable de los recursos naturales en México y, a través de esta secretaría, la SEMARNAT impulsa la política climática de México.

4.3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)

Vigila y evalúa el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración, preservación y protección de los recursos naturales, para lo cual realiza visitas y operativos de inspección; además, atiende denuncias populares (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, s.f.).

4.4. Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)

Tiene como misión garantizar que las actividades del sector de los hidrocarburos se lleven a cabo de conformidad con los criterios de protección al ambiente, bienestar social y desarrollo económico (Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos, s.f.).

4.5. Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME)

Es un organismo para la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con jurisdicción en Ciudad de México (CDMX) y municipios aledaños: 224 municipios en total entre el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Se constituyó en 2013 como resultado de un convenio de coordinación entre el gobierno federal por conducto de la SEMARNAT y los gobiernos estatales de las entidades federativas mencionadas. Su misión es diseñar, coordinar, concertar y catalizar programas y acciones que contribuyan a la protección, restauración y preservación del equilibrio ecológico de la región denominada “Megalópolis del centro de México” (Comisión Ambiental de la Megalópolis, s.f.).

4.6. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)

Es una comisión intersecretarial creada en 1992. Promueve, coordina, apoya y realiza actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, su conservación y el uso sustentable para beneficio de la sociedad. Sirve como puente entre la academia, el gobierno y la sociedad. Fue creada como una

organización de investigación aplicada, como promotora de investigación básica que genera información sobre la biodiversidad. Esta comisión instrumenta y opera el Sistema Nacional de Información sobre la Biodiversidad (SNIB), en cumplimiento del artículo 80, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, brinda datos, información a usuarios e instrumenta redes de información nacionales y mundiales sobre biodiversidad (CONABIO, s.f.).

4.7. Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)

Creada en 2001. Es un organismo descentralizado que busca desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas de conservación y restauración en materia forestal. Participa en la elaboración de programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable (CONAFOR, s.f.).

4.8. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Busca preservar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes para su administración sustentable y garantizar la seguridad hídrica con la corresponsabilidad de los órdenes de gobierno y la sociedad. Su función es administrar las aguas nacionales con el objetivo de garantizar el uso sostenible de este recurso. Para ello, promueve una gestión integrada y sustentable de este líquido en cuencas y acuíferos, a través de la consolidación de la participación de usuarios y sociedad (CONAGUA, s.f.).

4.9. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)

Es la encargada de la administración de las áreas naturales protegidas. A través del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), la SEMARNAT realiza la tarea de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas. El consejo se fundamenta en el artículo 56 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, s.f.).

4.10. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)

Pretende enfrentar los retos nacionales y regionales relacionados con el manejo del agua y perfilar nuevas perspectivas en la investigación y desarrollo de tecnología para la protección del agua y su distribución eficiente y equitativa. Tiene por objetivo contribuir a la gestión sustentable del agua a través del conocimiento y la tecnología; incorporar el sector hídrico en la sociedad del conocimiento; crear un alto valor agregado para las instituciones del sector hídrico mediante el conocimiento, la creación y adaptación de tecnologías; impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología del agua. Para lograrlo, la comisión apuesta por la investigación científica básica y aplicada (IMTA, s.f.).

4.11. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)

Se creó en 2013. Es un organismo de investigación. Genera e integra investigación técnica y científica en materia de ecología y cambio climático para incrementar el capital humano calificado para la

formulación, conducción y evaluación de políticas públicas destinadas a la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica (INECC, 2016).

Estas dependencias en conjunto buscan la preservación del medio ambiente. Desde su ámbito de competencia, establecen políticas en favor de la protección ambiental para hacer efectivo el compromiso del Estado mexicano de promover, proteger, respetar y garantizar el derecho a un ambiente sano; lo anterior, bajo la premisa de que el medio ambiente concierne a todos los habitantes, por lo que su daño, perjudica a todo el ecosistema.

5. Sanción administrativa como mecanismo protector del ambiente

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2013), en la tesis jurisprudencial con número de registro digital 2004684, estableció que el derecho a un medio ambiente, consagrado en el artículo 4º de la Constitución federal, se desarrolla en dos aspectos:

[...] a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni la lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

Para garantizar el pleno goce del derecho humano a un ambiente sano, la autoridad administrativa

tiene la obligación de vigilar la observancia de las normas ambientales, de conceder los permisos correspondientes y de sancionar administrativamente a quienes no cumplan con lo dispuesto por las normas reglamentarias en favor de la protección al medio ambiente; este último, entendido por la International Strategy for Disaster Reduction, como “La suma de todos los componentes vivos y los abióticos que rodean a un organismo, o grupo de organismos” (Zavala, 2008, pág. 2), lo que involucra los componentes físicos como el aire, el agua, la temperatura, suelos y demás componentes vivos, como plantas y animales.

La primera sala (2024), en el precedente jurisprudencial con número de registro digital 2029393, establece que las sanciones administrativas en materia ambiental previstas en la Ley General para el Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como las previstas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en Materia Ambiental, respetan el principio de taxatividad; dicho precedente expresa lo siguiente:

[...] Las normas contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que señalan las sanciones aplicables a las violaciones a sus preceptos y reglamentos, así como a las disposiciones que de ellas emanen, respetan el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad modulado a la materia administrativa, pues permiten a sus destinatarios saber cuáles son las conductas sancionables y la razón por la cual establecen

los parámetros para que la autoridad aplique las sanciones correspondientes.

El principio de taxatividad en las normas jurídicas implica la correcta descripción de la conducta y establece claramente la sanción que le corresponde en caso de que se quebrante el ordenamiento jurídico, por lo que las infracciones y sanciones previstas en las leyes especiales en materia ambiental, aplicadas por la vía administrativa están legitimadas, además, la primera sala (2024) refiere que, en la materia penal, sí es exigible un estándar alto de precisión de las conductas sancionables y sus consecuencias jurídicas; sin embargo, en el derecho administrativo sancionador, el parámetro aplicable es laxo, obviamente, sin llegar al extremo de permitir conductas sancionables en blanco.

De conformidad con lo establecido por la primera sala (2024), en el precedente mencionado se explica que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en Materia Ambiental, y demás leyes en favor de la protección del medio ambiente, así como en reglamentos y normas oficiales mexicanas, se advierte quiénes son los destinatarios de dichas normas jurídicas, las obligaciones que deben acatarse y las sanciones atribuibles como consecuencia punitiva por el desacato a las leyes ambientales.

Además, tales ordenamientos jurídicos establecen los criterios para fijar la gravedad de la infracción, el carácter doloso o culposo de la acción u omisión; así como los supuestos de reincidencia y los atenuantes de la conducta típica, por lo que la sanción que

administrativamente puede imponer la PROFEPA u otras dependencias de la SEMARNAT, están legitimadas por el ordenamiento jurídico mexicano y es indispensable su aplicación, puesto que a través de las sanciones administrativas se busca proteger un bien jurídico que pertenece a todos: el medio ambiente.

5.1. Procedimiento administrativo

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales por sí, o a través de sus órganos desconcentrados tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las leyes y normas oficiales mexicanas en materia ambiental. Además, deben atender a las denuncias populares que realicen los ciudadanos cuando tengan conocimiento de riesgo de daño o de daño al medio ambiente.

Las autoridades ambientales, están facultadas para imponer varias sanciones administrativas previstas en las leyes ambientales; sin embargo, en cumplimiento del derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal, el gobernado puede defenderse de la autoridad del Estado que pretende privarlo de sus derechos, propiedades y posesiones. Aunque el procedimiento que se sigue en materia ambiental no es judicial sino administrativo, se trata de un procedimiento seguido en forma de juicio que cumple con los elementos básicos de un proceso judicial; es decir, se le notifica a la persona de que existe un procedimiento en su contra, el motivo del procedimiento, se le da la oportunidad de defenderse, presentar pruebas y rendir alegatos. Orizaba (2008), menciona que el proceso administrativo en materia ambiental inicia con la resolución de la autoridad que

hubiese ordenado una visita de inspección y que, con el mérito del acta correspondiente, resuelve requerir al interesado para que adopte de inmediato las medidas correctivas de aplicación urgente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el artículo 167, establece que, una vez que se realice una visita de inspección y se haya detectado que la persona física o moral no cumpla con lo dispuesto por dicha ley, la autoridad requerirá al interesado mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte las medidas correctivas urgentes para cumplir con las disposiciones jurídicas, así como con los permisos y licencias o concesiones, señalándole que cuenta con quince días hábiles para que exponga lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas procedentes relacionadas con la actuación de la SEMARNAT.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo de quince días sin que se haya hecho uso del derecho de ofrecer pruebas, se pondrán a disposición del interesado las actuaciones para que dentro del plazo de tres días hábiles presente por escrito sus alegatos (artículo 167). Una vez recibidos los alegatos o vencido el plazo para presentarlos, la SEMARNAT dentro de los veinte días siguientes, procederá a dictar la resolución, la cual también la notificará personalmente al interesado o bien, lo hará por correo certificado (artículo 168).

Durante el procedimiento, y hasta antes de que se dicte resolución administrativa, la PROFEPA y el interesado podrán celebrar un convenio administrativo en donde se

acordará la realización de acciones para la reparación y compensación del daño que se haya ocasionado al medio ambiente. Asimismo, puede establecerse la realización de un examen metodológico de operaciones del interesado, la atenuación y conmutación de multas; además deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor (artículo 168).

El artículo 169 de la ley establece que la resolución administrativa debe contener las sanciones a imponer al infractor, las medidas que el responsable debe ejecutar para corregir las deficiencias, violaciones o infracciones suscitadas; en caso de que se haya celebrado convenio administrativo, las medidas que el responsable debe llevar a cabo, y los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor derivadas de la resolución administrativa.

Dictada la resolución y notificada al infractor, este deberá informar por escrito a la autoridad ordenadora dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente, sobre el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la resolución administrativa, en caso de que no haya cumplimiento. Además de las sanciones del artículo 171 de la ley en mención, se le impondrá al infractor una multa adicional (artículo 169). Por otro lado, en caso de que el infractor, en los plazos ordenados o acordados por la PROFEPA, realice las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades, o cumpla con las obligaciones contraídas en el convenio administrativo y si el infractor no es reincidente, dicha Procuraduría podrá revocar o modificar las sanciones impuestas (artículo 169).

Orizaba (2009), refiere que cumplir con las obligaciones ordenadas por la autoridad ambiental, contraídas mediante el convenio administrativo o dictadas en la resolución administrativa, no significa que se haya reparado de manera completa el daño ambiental causado, porque realizar dentro de los plazos establecidos las acciones correctivas o de aplicación urgente; así como subsanar las irregularidades no equivale a reestablecer al medio ambiente a sus condiciones originarias. Por lo tanto, se considera oportuno señalar que deberá permear la prevención de los ilícitos administrativos en materia ambiental, lo cual significa que la secretaría por sí o a través de sus órganos desconcentrados de conformidad con sus atribuciones, deberán intervenir cuando exista riesgo de daño ambiental, antes de que sean evidentes los daños al medio ambiente y, por ende, el daño sea irreparable.

6. Impuesto ecológico

La sanción por daño al medio ambiente puede darse por la vía administrativa cuando se vulneren las disposiciones de las leyes ambientales, de las normas oficiales mexicanas y demás reglamentos que emitan las dependencias correspondientes. Si los daños causados al medio ambiente son el resultado de una conducta tipificada como delito, la sanción es penal. No obstante, también cabe la posibilidad de cobrar un impuesto a quien haya causado daños al medio ambiente.

En la jurisprudencia con número de registro digital 2022279 –en el apartado de justificación–, la segunda sala (2020) refirió que los impuestos ecológicos

pretenden reconocer los gastos que deben realizarse para remediar los efectos negativos al medio ambiente; por tanto, quien contamina debe pagar el daño causado, lo que implica pagar el impuesto correspondiente para contribuir al gasto público, en términos de lo que dispone el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. La jurisprudencia en parte relativa establece lo siguiente:

[...] Quien contamina debe pagar en una proporción razonable respecto de la prevención o, en su caso, de la reparación del probable efecto causado o deterioro ambiental y en la cuantía suficiente para corregir el daño en el ambiente, lo cual equivaldrá a la incidencia económica en el gasto público. Asimismo, este tipo de tributos encuentra respaldo jurídico en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución general ya que, por una parte, incluyen en la configuración de su hecho imponible y de su base el deber público de protección ambiental, velando con ello por el acceso y goce a que tienen derecho todos los ciudadanos (no sólo quienes realicen procesos productivos contaminantes) respecto de los bienes públicos ambientales, lo que se traduce en el acceso a un medio ambiente sano. Por otra parte, tales contribuciones también se sustentan en el principio “quien contamina paga”, conforme al cual el daño y deterioro del ambiente generan responsabilidad para quien lo provoque en los términos que establezca la ley [...].

El impuesto ecológico es una medida preventiva, sólo en caso de necesidad será correctiva. En armonía con el principio “quien contamina paga”, el legislador puede

cobrar bajo esta modalidad los costes de prevención o corrección de la contaminación sobre quien la genere, lo cual se traduce como un desarrollo económico sustentable basado en la conservación de los bienes ambientales.

7. Jurisprudencia sobre prevención del daño ambiental

El derecho humano a un medio ambiente sano estriba en dos principios fundamentales: principio de prevención y de precaución. La primera sala (2022) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia con número de registro digital 2024374, determinó que estos principios guían la actividad jurisdiccional. Esta jurisprudencia establece que el principio de precaución implica que cuando los datos empíricos indiquen que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, se torna indispensable adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o para mitigarlo, aun cuando no haya certeza sobre el daño ambiental.

Por otro lado, el principio de prevención establece que los Estados deben emplear todos los medios disponibles a su alcance con el objetivo de evitar que las actividades dentro de su jurisdicción ocasionen daños al medio ambiente. Este último se basa en la certeza del riesgo al medio ambiente.

Bajo ese tenor, el pleno (2022), en jurisprudencia con número de registro digital 2024375, refiere que los servicios ambientales se cuantifican a través de pruebas científicas y técnicas, las cuales no son exactas y, por ende, no es posible definir el impacto de un servicio

ambiental; sin embargo, la exigencia de pruebas científicas comprobables, así como de evidencias inequívocas sobre la alteración de un servicio ambiental, representa una medida de desprotección al medio ambiente, puesto que las consecuencias hacia este son perceptibles cuando el daño ambiental ya es irreparable; por lo que la jurisprudencia determina que el análisis de los servicios ambientales debe hacerse de acuerdo con el principio de precaución, sin que sean indispensables las pruebas científicas que reflejen cuales serían los beneficios a la naturaleza o al ecosistema.

En esa misma lógica, el pleno (2022), en la jurisprudencia con número de registro digital 2024376, establece que, con el fin de proteger al medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el principio de precaución cuando haya peligro de daño grave o irreversible, por lo que es constitucionalmente válida la toma de decisiones jurisdiccionales ante actividades que puedan ocasionar riesgo ambiental, aunque no se tenga certeza científica del daño ambiental, sino que basta con que se tenga identificado el riesgo de daño al ambiente.

En esa misma secuela, con relación a la evaluación del impacto ambiental, la primera sala (2022), en el precedente jurisprudencial con número de registro digital 2024397, en parte relativa, menciona lo siguiente:

[...] Con base en el procedimiento administrativo para la evaluación del impacto ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su Reglamento en Materia de Evaluación del

Impacto Ambiental, la autoridad competente debe realizar un análisis integral y holístico del proyecto, plan o programa sometido a su autorización, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas bajo el estándar de la mejor evidencia científica disponible y a la luz de los principios de precaución, prevención, no regresión e *in dubio pro aqua*. Ello, en atención a que la manifestación de impacto ambiental debe contener un análisis integral de la información del proyecto sujeto a autorización, esto es, se debe describir y valorar el proyecto, plan o programa en su conjunto, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas; en otras palabras, al emitir la resolución respectiva, la autoridad ambiental se debe pronunciar sobre el proyecto en su integridad.

Por tanto, cuando los particulares, empresas e instituciones gubernamentales inician proyectos de obras, las autoridades ambientales deben revisar dichos proyectos, analizar el impacto ambiental adverso o favorable. Lo anterior, con la finalidad de resolver sobre los permisos, concesiones, multas y demás medidas de seguridad que pueden imponerse en caso de que las obras impliquen riesgo de daño ambiental o, en su caso, daño ambiental. Lo anterior, debido a que la autoridad ambiental está obligada a realizar evaluaciones holísticas del impacto ambiental, con la finalidad de garantizar la protección al ambiente.

Por otro lado, sobre la relación entre el principio de prevención y el deber de cuidar el medio ambiente, la primera sala (2022), en la jurisprudencia con número de registro digital 2024395, en parte relativa, determina lo siguiente:

[...] La prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente: a) contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; b) crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y, c) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado.

Por lo que la prevención consiste en tener un sistema de evaluación de impacto ambiental; crear normas ambientales; y contar con un régimen de responsabilidad ambiental que se traduce en la sanción de las conductas que atentan contra el medio ambiente, así como la reparación del daño. Dicha sanción puede ser por la vía penal si la conducta se encuadra en la descripción del tipo que dicte el Código Penal Federal, los códigos penales de las entidades federativas o bien, se ubica dentro de los delitos previstos en las leyes especiales ambientales. Por otro lado, el Estado también puede sancionar por la vía administrativa, cuya autoridad competente es la SEMARNAT, por sí o través

de sus órganos desconcentrados como la PROFEPA. Como puede notarse, la prevención es considerada la mejor alternativa para la protección al medio ambiente; sobre este aspecto, los plenos regionales (2023), en el criterio jurisprudencial con número de registro digital 2027386, a la literalidad expresan lo siguiente:

[...] El sector textil en México desperdicia muchos recursos económicos, materiales y naturales, generando importantes pérdidas económicas y enormes cantidades de residuos cuyo potencial es desaprovechado. Aunado a ello, dicha industria ocasiona grandes impactos ambientales con posibles repercusiones en la salud humana. En ese sentido, contextualizando la realidad ambiental, en sintonía con los compromisos internacionales en materia ambiental, en los que participa el Estado Mexicano, resulta trascendente y necesario para éste implementar un nuevo sistema de economía circular que reconsidere las fases de la cadena de suministro desde el uso de la tierra y los recursos naturales hasta el diseño, el concepto de propiedad y el uso final de los materiales que se emplean para fabricar todo tipo de artículos textiles.

De lo anterior se advierte la necesidad de implementar políticas públicas orientadas no sólo a sancionar las conductas delictuosas en materia penal, o a imponer las sanciones administrativas que correspondan, o inclusive, demandar la reparación del daño ambiental en la vía civil, sino lo indispensable de aplicar programas de prevención para que no se desperdicien recursos naturales y para que los residuos desechados, en la

medida de lo posible, sean aprovechados para lograr la sustentabilidad de dichos recursos.

Los precedentes jurisprudenciales mencionados indican que la protección al medio ambiente es una obligación del Estado y que este deberá actuar ante la presencia del riesgo de daño ambiental y no esperar a que el daño sea medible porque, en todo caso, sería irreversible. Por lo tanto, adoptar las medidas necesarias para la prevención del daño al ambiente implica la actuación de las autoridades del Estado quienes, en cumplimiento de sus atribuciones y facultades conferidas, deberán realizar evaluaciones integrales sobre el impacto al medio ambiente y que, en cumplimiento del principio *quien contamina paga*, sancionar al responsable del daño ambiental.

Por otro lado, se considera que, con la imposición de sanciones, ya sean penales o administrativas, así como con el cumplimiento de las sentencias, no se reestablece el medio ambiente; es decir, las afectaciones al medio ambiente son irreversibles la mayoría de las veces, por lo que sería más viable prevenir los daños, actuar antes de que estos sean irreparables.

8. Conclusiones

1. El derecho humano a un ambiente sano implica que el Estado mexicano está obligado a promover, proteger, respetar y garantizar el pleno goce y ejercicio de este derecho. Debido a la gran importancia del medio ambiente para la vida, los ecosistemas y para la preservación de los recursos naturales, es necesario que se actúe bajo el principio de prevención; lo que

significa que se debe intervenir cuando se tenga conocimiento de un riesgo de daño al medio ambiente, y no esperar a que se cuantifique y sea visible el daño, ya que, de lo contrario, este podría ser irreversible y el daño irreparable.

2. La SEMARNAT por sí o a través de la PROFEPA, o de sus diferentes órganos desconcentrados como las comisiones, son la autoridad investida por la ley para imponer las sanciones administrativas cuando se actualicen conductas previstas en las leyes protectoras del medio ambiente como la Ley General de Equilibrio Ecológico, Ley de Aguas Nacionales, entre otras.

3. El ilícito administrativo ambiental es una conducta de hacer o de omitir, cuya lesividad es menor que la conducta prevista en las leyes penales constitutivas de delitos contra el medio ambiente. Sin embargo, por contravenir lo dispuesto en las leyes ambientales, al concluir el procedimiento administrativo sancionador, podrá imponerse la sanción prevista en la ley correspondiente

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la legalidad de las sanciones administrativas derivadas de la comisión de ilícitos administrativos y ha señalado que las conductas previstas en las leyes ambientales cumplen con el principio de taxatividad de las normas al establecer para quiénes están dirigidas, describir claramente la conducta sancionada y señalar puntualmente la sanción que a cada acción u omisión le corresponde, enfatizando que el Estado tiene la facultad de sancionar a los responsables del daño ambiental.

5. Es menester hacer difusión del derecho humano al medio ambiente sano; hacer accesible la procuración de justicia ambiental y facilitar la atención ciudadana para la denuncia de hechos constitutivos como ilícitos

ambientales; toda vez que la ciudadanía desconoce el marco jurídico ambiental y las dependencias gubernamentales encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas ambientales.

6. Por todo lo anterior se requiere: a) la difusión del derecho humano al medio ambiente sano; b) difundir las normas que tutelan el medio ambiente, para que la población mexicana conozca las conductas prohibidas por estas leyes y las sanciones que les corresponden; c) hacer accesible para la ciudadana, la atención de denuncias de ilícitos y delitos ambientales, lo que implica colocar más centros de atención para que los gobernados puedan poner en conocimiento de las autoridades los hechos constitutivos de ilícitos y delitos contra el medio ambiente; d) crear políticas públicas destinadas a la prevención del daño al medio ambiente, a los ecosistemas y a los recursos naturales para que gobierno y ciudadanía tengan la cultura de cuidar del medio ambiente para prevenir todo daño ambiental; de este modo, se pueda actuar antes de que los daños al medio ambiente, ecosistema y a los recursos naturales sea irreversibles y, por ende, irreparables.

Fuentes de información

- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/asea/que-hacemos>
- Comisión Ambiental de la Megalópolis. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/comisionambiental/que-hacemos>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (s. f.). *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/conanp>
- Comisión Nacional del Agua. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/conagua/que-hacemos>
- Comisión Nacional Forestal. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/conafor/que-hacemos>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/conabio>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]*. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Fomento Ambiental. (2018). *Todos tenemos que adoptar patrones de producción y consumo sustentables*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <https://www.gob.mx/>

semarnat/acciones-y-programas/fomento-ambiental

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (s. f.). ¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <https://www.gob.mx/imta/que-hacemos>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2016). Ficha informativa. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/208867/INECCFactSheets2017-3.pdf>

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados [LBOGM]. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos [LANSIPMASH]. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LANSI.pdf>

Ley Federal de Sanidad Vegetal [LFSV]. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFSV.pdf>

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable [LGDFS]. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS.pdf>

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA]. Reformada, Diario Oficial

- de la Federación, 1 de abril de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos [LGPGIR]*. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf>
- Ley General de Vida Silvestre [LGVs]*. Reformada, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/146_200521.pdf
- Manzano, E. (1985). *El ilícito penal y el administrativo, el principio non bis in idem y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.
- Orizaba, S. (2008). *Derecho ambiental: Política, gestión y sanciones*. PAC.
- Plenos Regionales. (2023). *Industria textil. Conforme a los principios pro homine, pro medio ambiente, economía circular y prevención en materia ambiental, el Estado mexicano está comprometido a empatar en sus conceptos normativos y políticas públicas la utilización de medidas sustentables derivadas de un nuevo modelo de producción y el aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de generar una cultura de sustentabilidad y corresponsabilidad ambiental* (Tesis PR.L.CN. J/10 L., Registro digital 2027386). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027386>
- Primera sala. (2022). *Derecho humano a un medio ambiente sano. Diferencia entre los principios de prevención y de precaución* (Tesis 1a./J. 11/2022, Registro digital 2024374). Gaceta del Semanario

Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024374>

Primera sala. (2022). *Derecho humano a un medio ambiente sano. El análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución* (Tesis 1a./J. 9/2022, Registro digital 2024375). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024375>

Primera sala. (2022). *Derecho humano a un medio ambiente sano. Por virtud del principio de precaución, resulta constitucional adoptar decisiones jurisdiccionales en situaciones que puedan producir riesgos ambientales, incluso ante la falta de certeza científica o técnica* (Tesis 1a./J. 10/2022, Registro digital 2024376). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024376>

Primera sala. (2022). *Manifestación de impacto ambiental. Su evaluación holística e integral con base en el procedimiento administrativo establecido para tal efecto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental, garantiza una adecuada protección al medio ambiente* (Tesis 1a./J. 13/2022, Registro digital 2024387). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024387>

Primera sala. (2022). *Principio de prevención en materia ambiental. Su relación y alcance con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional de la materia* (Tesis 1a./J.

- 12/2022, Registro digital 2024395). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024395>
- Primera sala. (2023). *Omissiones administrativas en detrimento de los derechos humanos al medio ambiente y al agua. Son inconvencionales* (Tesis 1a./J. 77/2023, Registro digital 2026535). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026535>
- Primera sala. (2024). *Infracciones y sanciones en materia medioambiental. Las previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos respetan el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad* (Tesis 1a./J. 141/2024, Registro digital 2029393). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2029393>
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (s. f.). *¿Qué hacemos? Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. <https://www.gob.mx/profepa>
- Segunda sala. (2020). *Impuestos ecológicos o costo eficientes. Encuentran sustento en el deber de contribuir al gasto público, así como en el derecho al acceso a un ambiente sano y en el principio “quien contamina paga”* (Tesis 2a./J. 56/2020, Registro digital 2022279). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022279>
- Tribunales Colegiados de Circuito. (2013). *Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Aspectos en que se desarrolla* (Tesis I.4o.A. J/2, Registro digital 2004684). Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004684>

Zavala, A. (Trad.). (2008). *Documento de apoyo. Medio ambiente*. International Strategy for Disaster Reduction–International Recovery Platform. <https://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/5-Med-Ambiente.pdf>