

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Justicia y democracia

PROYECTO DE APLICACIÓN PROFESIONAL (PAP)

Programa de Observatorio Ambiental



**ITESO, Universidad
Jesuita de Guadalajara**

5A06B Dependencias Públicas Ambientales

**Dirección General Jurídica y de lo Contencioso de la Secretaría del Medio
Ambiente y Desarrollo Territorial**

PRESENTAN

Programas educativos y Estudiante

Lic. En Derecho: Enrique Flota Llamas

Profesor PAP: Rafael Guillermo Tello Gálvez

Tlaquepaque, Jalisco, marzo de 2023

ÍNDICE

Contenido

REPORTE PAP	2
Presentación Institucional de los Proyectos de Aplicación Profesional	2
Resumen	4
1. Ciclo participativo del Proyecto de Aplicación Profesional.....	4
1.1 Entendimiento del ámbito y del contexto y expectativa a desarrollar, estableciendo una hipótesis inicial	6
1.2 Caracterización de la organización.....	6
1.3 Identificación de la(s) problemática(s).....	7
1.4. Planeación de alternativa(s).....	8
1.5. Desarrollo de la propuesta de mejora	9
2.0 Marco Teorico (Desarrollo de la Figura Juridica)	
2.1. Bibliografía y otros recursos	10
3. Valoración de productos, resultados e impactos.....	18
4. Reflexión crítica y ética de la experiencia.....	19
4.1 Sensibilización ante las realidades	20
4.2 Aprendizajes logrados	21

REPORTE PAP

Presentación Institucional de los Proyectos de Aplicación Profesional

Los Proyectos de Aplicación Profesional (PAP) son experiencias socio-profesionales de los alumnos que desde el currículo de su formación universitaria- enfrentan retos, resuelven problemas o innovan una necesidad sociotécnica del entorno, en vinculación (colaboración) (co-participación) con grupos, instituciones, organizaciones o comunidades, en escenarios reales donde comparten saberes.

El PAP, como espacio curricular de formación vinculada, ha logrado integrar el Servicio Social (acorde con las Orientaciones Fundamentales del ITESO), los requisitos de dar cuenta de los saberes y del saber aplicar los mismos al culminar la formación profesional (Opción Terminal), mediante la realización de proyectos profesionales de cara a las necesidades y retos del entorno (Aplicación Profesional).

El PAP es un proceso acotado en el tiempo en que los estudiantes, los beneficiarios externos y los profesores se asocian colaborativamente y en red, en un proyecto, e incursionan en un mundo social, como actores que enfrentan verdaderos problemas y desafíos traducibles en demandas pertinentes y socialmente relevantes. Frente a éstas transfieren experiencia de sus saberes profesionales y demuestran que saben hacer, innovar, co-crear o transformar en distintos campos sociales.

El PAP trata de sembrar en los estudiantes una disposición permanente de encargarse de la realidad con una actitud comprometida y ética frente a las disimetrías sociales. En otras palabras, se trata del reto de “saber y aprender a transformar”.

El Reporte PAP consta de tres componentes:

El primer componente refiere al ciclo participativo del PAP, en donde se documentan las diferentes fases del proyecto y las actividades que tuvieron lugar durante el desarrollo de este y la valoración de las incidencias en el entorno.

El segundo componente presenta los productos elaborados de acuerdo con su tipología.

El tercer componente es la reflexión crítica y ética de la experiencia, el reconocimiento de las competencias y los aprendizajes profesionales que el estudiante desarrolló en el transcurso de su labor.

Resumen

El presente proyecto de aplicación profesional pretende ser el vínculo de observancia en materia de procuración de justicia ambiental, en el que de manera interdisciplinaria alumnos de distintas carreras conozca, desarrollen y propongan soluciones a problemáticas ambientales que se desarrollan en el estado de Jalisco.

En donde a través de procesos de diálogo y en colaboración con diversos actores de la sociedad realicen un análisis crítico de dicha problemática ambiental y la generación de posibles soluciones para brindar apoyo a grupos vulnerables.

El objetivo general del mencionado proyecto de aplicación profesional consiste en “Identificar escenarios de adversidad ambiental desde lo público, lo privado y lo social para implementar estrategias jurídicas, dar voz a los involucrados y señalar las áreas de oportunidad para el diseño de las posibles soluciones”, situación que nos permitirá como integrantes de esta PAP, realizar el contraste de los principales obstáculos para el ejercicio efectivo de este Derecho Humano de tercera generación, los cuales según la doctrina los describe como los Políticos, la desigualdad en el litigio, económica y procesal.

Finalmente el desarrollo del presente proyecto nos permitirá llevar a cabo un análisis de cuales son algunas de las principales problemáticas ambientales que acontecen en nuestro estado así como cuál es el papel de las instituciones públicas para la garantía de este Derecho a través de la implementación de Políticas Públicas y la impartición de Justicia Ambiental, el papel de la sociedad para exigirlo y el acceso a la información siguiendo lo planteado por el Acuerdo de Escazú.

1. Ciclo participativo del Proyecto de Aplicación Profesional

El PAP es una experiencia de aprendizaje y de contribución social integrada por estudiantes, profesores, actores sociales y responsables de las organizaciones, que de manera colaborativa construir sus conocimientos para dar respuestas a problemáticas de un contexto específico y

en un tiempo delimitado. Por tanto, la experiencia PAP supone un proceso en lógica de proyecto, así como de un estilo de trabajo participativo y recíproco entre los involucrados. Este proyecto de aplicación profesional busca adentrar a los alumnos desde tres perspectivas distintas como lo son:

1. **la academia** (a través de la investigación y la obtención de datos públicos a través de los mecanismos de acceso a la información),
2. **el sector privado** (buscando analizar la problemática ambiental para que a través de mecanismos jurídicos se planteen propuestas para la atención de dicha problemática con apoyo de la información generada por la gente de investigación)
3. **la administración pública** (a través de la experiencia vivida los alumnos conocerán y auditarán el actuar de las autoridades encargadas a la procuración e impartición de justicia en materia ambiental) buscando con esto dar a conocer a los alumnos el contexto de la complejidad del Derecho Ambiental a través de su aplicación desde una visión de procuración de justicia (brindada por el Estado) y la justiciabilidad (que son los mecanismos que el ciudadano puede acceder cuando el estado falla en garantizar un derecho)

En mi caso particular, desarrollaré mi Proyecto de Aplicación Profesional colaborando en la Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, específicamente en el equipo de lo contencioso. La participación en la administración pública ofrece una perspectiva amplia de los procedimientos administrativos en materia ambiental y el papel de la autoridad como ente observador del cumplimiento de la Ley Estatal de Protección al Ambiente y demás cuerpos normativos aplicables.

La labor por desarrollar consiste y consistirá en el análisis de diferentes etapas procesales administrativas para que orientado por el equipo de abogados y por los aprendizajes adquiridos durante la carrera de derecho para trabajar en la elaboración de escritos y contestaciones en juicios de nulidad, procedimientos de inspección y vigilancia, recursos de revisión y juicios de amparo bajo la premisa de la procuración de justicia.

1.1 Entendimiento del ámbito y del contexto y expectativa a desarrollar, estableciendo una hipótesis inicial

La función pública (ambiental en este caso), aunque respaldada por un cuerpo normativo detallado y con supuestos de aplicación específicos, es un ente con muchas deficiencias y errores operativos que desembocan en injusticia administrativa y ambiental. El índice tan extremo de impunidad que acecha a nuestro sistema jurídico es uno de los temas que más obstaculizan la impartición de justicia y un Estado de derecho.

Durante mi inmersión en la Dirección Jurídica de la SEMADET, además de tratar de aportar mi disposición, conocimientos y criterio, también será inevitable toparme directamente con dichos obstáculos de la justicia, analizarlos y poder nombrarlos para imaginar e idear posibles soluciones.

1.2 Caracterización de la organización

El escenario en el que se desarrollará el presente PAP, es la SEMADET (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial) es la autoridad encargada de la procuración de justicia y justiciabilidad en Jalisco. Tiene como objetivo la implementación de las políticas públicas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y de Conservación contribuyendo al desarrollo de los recursos naturales a través de una gestión descentralizada y participativa que permita el crecimiento socioeconómico y el desarrollo territorial hacia la sustentabilidad.

Para resolver los problemas ambientales, impulsar la conservación y protección de bosques y áreas naturales dentro del estado, la SEMADET se valdrá de procesos jurídico-administrativos previstos principalmente en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y supletoriamente en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

La SEMADET consta de siete direcciones para su operación integral:

- Dirección General de Ordenamiento Territorial
- Dirección General Administrativa
- Dirección General de Calidad del Aire
- Dirección General de Protección y Gestión Ambiental

- Dirección General de Transversalidad y Gobernanza Territorial
- Dirección General de Recursos Naturales
- Dirección General Jurídica

El organigrama que me concierne es el siguiente: Como Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, funge el Ingeniero Jorge Israel García Ochoa; posteriormente, como Director General Jurídico se desempeña el Maestro Rafael Guillermo Tello Gálvez; el Dr. Ricardo Ramírez Aguilera es el Director Jurídico de lo Consultivo y lo Contencioso, quien a su vez es el jefe del departamento en el que yo me desempeñaré como practicante del área jurídica y de lo contencioso.

1.3 Identificación de la(s) problemática(s)

La función pública en México ha sido históricamente vulnerada por diferentes razones, las políticas públicas ineficientes, la corrupción, los funcionarios incompetentes o con agenda política que trascienden al funcionamiento óptimo de sus dependencias a cargo han generado una ineficiencia y desconfianza por parte de la sociedad generalizadas. Aunque existen diversos problemas plenamente identificados que obstaculizan el acceso a la justicia ambiental, en el presente trabajo de investigación haré énfasis en dos de los principales:

- **Impunidad**

La problemática más fundamental a la cual me enfrento como estudiante PAP, radica en la falta de credibilidad y de confianza en la administración pública producto de la impunidad. A tres meses de haber empezado a colaborar en la SEMADET, me he dado cuenta de que existe un terrible rezago de asuntos por resolver. Algunos de los expedientes olvidados datan de hace más de diez años. Diez años de negligencia jurídica que ha desembocado en muchas caducidades y en más impunidad de empresas y particulares que son contaminantes y agentes de desequilibrio ecológico.

El tremendo rezago de asuntos se da por varios factores que he logrado identificar: la constante rotación de personal (se toca el tema en el punto siguiente), la gran cantidad de trabajo contraria al poco personal y la mala organización interna de los expedientes.

- **Ineficacia Burocrática**

Aunque estrechamente relacionada con el punto anterior, esta ineficacia es producida por la enorme cantidad de asuntos simultáneos que rebasan a la cantidad de trabajadores de la Dirección.

Sin embargo uno de los temas que más me han llamado la atención es el de las modalidades de contratación. La falta de plazas en la secretaría obliga a que los trabajadores con los que comparto oficina, sean contratados bajo la modalidad de prestadores de servicios técnicos o prestadores de servicios profesionales, lo que limita las facultades de notificar o firmar. Esto les limita también de ser acreedores de prestaciones laborales como servidores públicos que a mi parecer no genera una “devoción” o lealtad por la Secretaría y sus funciones.

Asimismo, no existe un sistema unificado de organización interna en el almacenamiento ni el armado de expedientes lo que genera una descoordinación en el seguimiento y por ende traspapele de documentos que eventualmente desembocan en falta de resoluciones administrativas para todo tipo de conflictos ambientales.

1.4. Planeación de alternativa(s)

En concordancia con las problemáticas identificadas, las alternativas obvias a los obstáculos que atentan con la impartición de justicia tal y como lo establece el artículo 17 de la Constitución son las siguientes:

- **Ataque a los expedientes rezagados:** Una política de enfoque en todos los expedientes pendientes sería una estrategia de eficacia incuestionable.

- **Mayores incentivos a los trabajadores:** Mejores prestaciones, modalidades de contratación más formales y tal vez bonos de productividad, sin duda incentivarían a los trabajadores de la SEMADET a esforzarse más y enfocarse en resolver todos los asuntos posibles.
- **Capacitación unificada y periódica:** Abordando el tema de la falta de organización en el manejo de expedientes, las generaciones de trabajadores pueden llegar a ser distantes y estar acostumbrados a trabajar de forma diferente. Un sistema de unificación de estrategias y la digitalización del seguimiento serían un buen inicio en el combate contra la ineficacia y la impunidad.

1.5. Desarrollo de la propuesta de mejora

Es una realidad que la duración de la experiencia PAP es corta en relación a los años de rezago y a la cantidad de tiempo que se necesitaría para ver los frutos de las estrategias desarrolladas.

Sin embargo, se pusieron en marcha algunas de las propuestas que con el debido seguimiento por los trabajadores de la SEMADET y por los estudiantes PAP, tienen el potencial de generar un procesamiento de asuntos más eficaz caminando con el Estado de Derecho como objetivo común.

Las estrategias puestas en práctica fueron las siguientes:

- **Generación de libros de gobierno:** Se instauraron libros físicos en los que se tiene la obligación de plasmar número de expediente, tipo de asunto, autoridad ante la que se tramita, fecha y firma de quien lleva el asunto.
Aunque es un primer paso que podría evolucionar a la digitalización de expedientes, esta estrategia sirve para que todos los colaboradores registren sus participaciones en materia de oficios, turnos, notificaciones y memorándums, de este modo, todos tienen acceso a la información de expedientes y se facilita su rastreo.

- **Asignación de expedientes:** Se creó un segundo número de expediente de uso interno únicamente para tener un registro más coherente y controlado en razón de la fecha de llegada de los asuntos. De esta forma se logra un seguimiento con más sentido y se almacenan expedientes en orden numérico para su fácil búsqueda y trámite interno.

Es evidente que las propuestas desarrolladas consisten en incidir en la metodología para generar un mayor y mejor acceso a la justicia ambiental a través del frente de la organización y la búsqueda de eficacia.

2.0 Marco Teórico (Desarrollo de la Figura Jurídica)

Como fue enlistado en el apartado 1.3, uno de los obstáculos más implacables de la justicia en nuestro país es la impunidad generalizada, sin embargo una panacea eficaz conocida, resulta ser la suma del acceso a la justicia, la participación pública, el acceso a la información y la correcta aplicación de la norma positiva. En la materia ambiental, existen esfuerzos por juntar estos lineamientos en un cuerpo normativo que desembocaron un 4 de marzo de 2018 en el Acuerdo de Escazú.

Antes de explicar el análisis de dicho acuerdo, resulta pertinente remitirnos a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero que de acuerdo a la reforma en materia de derechos humanos del año 2011, dice a la letra:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...].

Esta reforma que depositó importancia de grado constitucional a los tratados internacionales creó el conocido como “bloque de constitucionalidad” que se traduce como el conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera de la constitución documental. (Bidart Campos). Equiparando como norma regidora máxima la establecida en los tratados internacionales firmados por México.

Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 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, es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en materia ambiental y fue suscrito por México el 27 de septiembre de 2018, ratificado por el Senado el 5 de noviembre de 2020 y entró en vigor el 22 de abril de 2021, día internacional de la Madre Tierra.

Conformado por 26 artículos, el acuerdo representa un gran desafío para las autoridades mexicanas en su función de garante de derechos humanos y ambientales de garantizar su pleno ejercicio, exigibilidad y justiciabilidad a través de la legislación y la armonización de los reglamentos existentes con el Acuerdo de Escazú. Elevando el rango de las disposiciones ambientales a un nivel constitucional y de prioridad definitiva.

El objetivo puntual del Acuerdo de Escazú como lo establece su artículo primero, es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación.

Como explicado en el prólogo de este trabajo de investigación, mi participación en el Proyecto de Aplicación Profesional consistente en el trabajo en la Dirección General Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, tiene una especial relación con el vector del Acuerdo de Escazú del acceso a la justicia en asuntos ambientales. Por ende, desarrollaré específicamente este tema.

Al respecto, es oportuno señalar que también establecido en el artículo 4to, en su párrafo quinto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

[...]

“... 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...”

[...]

Al respecto, es de enfatizar que el Estado será quien garantice este derecho, entendiendo que son las Procuradurías Ambientales a nivel Federal como las Estatales, las representantes del Estado y por ende las encargadas de procurar y garantizar este Derecho Humano.

Es así como podemos definir a la justicia ambiental como el conjunto de principios instituciones y procedimientos pertenecientes al derecho ambiental cuyo objetivo es regular la relación del hombre con su medio ambiente y la protección y conservación de los ecosistemas (Olaez, 2019).

El derecho ambiental y su procuración de justicia plantean un nuevo paradigma en el que podemos notar la exclusión por cuestión de ingresos en los procesos de toma de decisiones, lo que se vincula a la equidad y la igualdad que, si bien son conceptos distintos, se encuentran inmersos en los planteamientos de todos los autores. Asimismo, estas cuestiones tienen incidencia en los fenómenos de vulnerabilidad, susceptibilidad y riesgo, en el sentido de que, al exponer un determinado grupo poblacional a un escenario de injusticia, se vuelve objeto de esa situación en particular y otras muchas más (Ramírez, Galindo & Contreras, 2015, págs. 233-234).

Al respecto y también como fuente del derecho parte del marco teórico jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteó el siguiente criterio en donde refiere cómo es que el Estado debe de garantizar el derecho a un medio ambiente sano en dos perspectivas:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2018633

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1ª. CCLXXXVIII/2018 (10a)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61. Diciembre de 2018. Tomo I. página 308

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. *El derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión, la primera denominada objetiva o ecologista, que preserva al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo, no obstante su interdependencia con otros múltiples derechos humanos. Esta dimensión protege a la naturaleza y al medio ambiente no solamente por su utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. La segunda dimensión, la subjetiva o antropocéntrica, es aquella conforme a la cual la protección del derecho a un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona, por lo que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente, sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.*

Amparo en revisión 307/2016. Liliana Cristina Cruz Piña y otra. 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández.

Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Eduardo Aranda Martínez y Natalia Reyes Heróles Scharrer.

En su artículo octavo, el Acuerdo de Escazú establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la justicia a través de instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir decisiones, acciones y omisiones relacionadas con el acceso a la información, con la toma de decisiones ambientales y con las afectaciones al medio ambiente.

La fracción tercera del mismo artículo establece los elementos necesarios con los que debe contar el Estado para efectos de garantizar dicho acceso a la justicia. A la letra se establece lo siguiente:

Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

- a) Órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;*
- b) Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costo prohibitivos;*
- c) Legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;*
- d) La posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;*
- e) Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;*
- f) Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y*
- g) Mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.*

Es preciso mencionar que el presente PAP, atiende los incisos a) y b) de esta citada fracción tercera del artículo octavo del Acuerdo de Escazú, toda vez que la SEMADET y su órgano desconcentrado, la PROEPA (Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente) funcionan como los órganos públicos encargados de la procuración de justicia y justiciabilidad mediante la implementación de las políticas públicas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y de Conservación en la esfera estatal.

En cuanto al inciso b), también es preciso decir que en lo que a Jalisco concierne, la SEMADET y la PROEPA, son los órganos encargados de la resolución de problemas y controversias ambientales valiéndose de los procedimientos jurídico-administrativos previstos principalmente en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Tal como se puede mostrar a continuación según criterios de la SCJN, las Procuradurías Ambientales, se encuentran legitimadas para brindar la representación de la población y como defensor del medio ambiente como sujeto de derechos individualizables, tal como se muestra a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2025227

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materias(s): Común, Administrativa

Tesis: XVIII.2o.P.A.27 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Septiembre de 2022, Tomo V, página 5249

Tipo: Aislada

LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA TIENE EL PROCURADOR DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MORELOS EN REPRESENTACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO DE LA POBLACIÓN Y COMO

DEFENSOR DEL MEDIO AMBIENTE COMO SUJETO DE DERECHOS INDIVIDUALIZABLES.

Hechos: El procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos promovió juicio de amparo directo contra la sentencia del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa local, en la que declaró la nulidad del oficio mediante el cual se inició un procedimiento administrativo originado por la inspección que se realizó a un inmueble donde se realizaban actividades relacionadas con el manejo integral y disposición final de residuos sólidos. La autoridad responsable, al rendir su informe justificado, hizo valer la causa de improcedencia contenida en los artículos 61, fracción XXIII y 63, fracción V, en relación con el 7o., todos de la Ley de Amparo, al considerar que la resolución no afectaba su esfera jurídica patrimonial como ente particular, sino que al haber actuado como autoridad en el juicio de nulidad, debía soportar las consecuencias del acto.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos tiene legitimación activa para interponer el juicio de amparo directo en representación no sólo de los intereses de la población, sino como defensor del medio ambiente como sujeto de derechos individualizables.

Justificación: Lo anterior es así, porque el estudio de la legitimación tratándose de personas morales oficiales en controversias ambientales no puede limitarse a considerar únicamente la calidad con la que intervinieron en el juicio natural, sino que deben ponderarse las facultades que la legislación les otorga para promover la acción constitucional y sopesar la afectación que se ocasionaría de declarar su improcedencia. En ese sentido, es razonable considerar que, de acuerdo con su función pública, el procurador de Protección al Ambiente cuenta con una representación sui géneris para promover el amparo, no sólo en representación del interés social sino, de manera general, del entorno mismo ante posibles daños ambientales. Por ello, de declarar su improcedencia, el detrimento sustantivo no se generaría en contra del ejercicio público, sino de manera directa en contra del medio ambiente y, por ende, en perjuicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 307/2016, consideró que el derecho ambiental exige un cambio en la lógica jurídica caracterizado, principalmente, por la flexibilización de diversas instituciones del derecho procesal. Por ello, en una controversia que lleva inmersa la protección del bien jurídico ambiental, los mecanismos procesales deberán ampliar su rango de protección para lograr

la conservación del entorno. Por estas razones, si bien el procurador señalado no acude bajo ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 7o. de la Ley de Amparo, lo cierto es que, considerando su función pública encaminada a la defensa de los intereses de la población, la acción constitucional promovida resulta acorde con la naturaleza del juicio de amparo, al buscar la protección del derecho fundamental a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la población.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 23/2022. Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Morelos. 4 de julio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Franco Luna. Secretaria: Graciela Ramírez Alvarado.

En forma de conclusión del análisis de la experiencia en relación al marco teórico, cabe remitirnos a lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional,

[...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

[...]

Al respecto podemos rescatar las disposiciones que regulan los procedimientos judiciales, y en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú, se establece que deberán ser resoluciones prontas, completas, imparciales, gratuitas y privilegiando la solución de conflicto sobre los formalismos procedimentales. Obligando a las autoridades emisoras a ver primero por la justicia y la solución del conflicto con perspectiva de derechos humanos.

En este orden de ideas y tal como fue referido al inicio del presente Reporte PAP, México cuenta con un cuerpo normativo digno de un verdadero Estado de Derecho, con disposiciones específicas y garantes de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica existe una realidad completamente diferente: Mientras que en el Acuerdo de Escazú se exhorta a los Estados firmantes a tener “procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos”, el derecho procesal ambiental del que soy aprendiz en este PAP, dista mucho de tener las características acordadas en el lejano Escazú. Pocas veces se respetan los términos de presentación y contestación, existen resoluciones alejadas de la justicia, instancias innecesarias o innecesariamente complejas, trámites burocráticos que frenan el procedimiento y mecanismos poco claros de transparencia. Estas carencias de las que soy testigo y parte como practicante de la Dirección General Jurídica, tienen orígenes muy claros: el presupuesto reducido, las carentes garantías laborales de los trabajadores, sueldos poco competitivos y en general pocas recompensas para los operadores públicos del derecho ambiental.

1.6. Valoración de productos, resultados e impactos

Cabe recalcar que antes de mi incorporación a la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, yo había tenido un acercamiento prácticamente nulo a los procedimientos administrativos, es decir, mi principal objetivo era aprender y empaparme de las actuaciones de los procedimientos contenciosos para complementar la teoría adquirida en la universidad. Fue un aprendizaje progresivo que con el paso del tiempo hizo cada vez más útil mi participación en el desahogo de expedientes y de pendientes.

Esta experiencia del Proyecto de Aplicación Profesional, como mencionado anteriormente, resultó ser corta en relación con los resultados esperados, sin embargo a través de la implementación de las estrategias y la priorización de expedientes y asuntos rezagados y la utilización de la metodología planteada, se logró con mi progresiva participación la resolución de 72 recursos de revisión pendientes, (que son los procedimientos más rezagados), así como de la contestación y participación en más de 30 juicios de amparo.

Cifras que resultan mayores a administraciones anteriores, desde el hecho de la resolución de asuntos que estaban olvidados desde hace más de 12 años.

2.1 Bibliografía y otros recursos

Ramírez Guevara, Sonia J.; Galindo Mendoza, María G. y Contreras Servin, Carlos. Justicia ambiental: Entre la utopía y la realidad social. Culturales [online]. 2015, vol.3, n.1, pp.225-250. ISSN 2448-539X.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Arts. 1, 4 y 17. 10 de junio de 2011 (México).

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. Artículos 1-26.4 de marzo de 2018.

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab [wir2022.wid.world](https://www.wid.world)

4. Reflexión crítica y ética de la experiencia

El RPAP tiene también como propósito documentar la reflexión sobre los aprendizajes en sus múltiples dimensiones, las implicaciones éticas y los aportes sociales del proyecto para compartir una comprensión crítica y amplia de las problemáticas en las que se intervino.

El acceso a la justicia en general y en este caso particular, a la justicia ambiental, definitivamente está sujeto a varios factores. Como es común al momento de indagar el origen de problemáticas, es pertinente mencionar las repercusiones históricas que genera el capitalismo como lo es la desigualdad socio-económica. Muchas veces el acceso a servicios básicos está sujeto a la capacidad de dejar de trabajar, de pagar y de invertir, algunas veces, grandes cantidades de tiempo. Lamentablemente en nuestro país existe una de las brechas de

desigualdad más extremas del mundo. Pues mientras el 50% de la población tiene más deuda que activos, el 1% más rico posee más del 45% de la riqueza nacional, lo que convierte a México en uno de los países más desiguales para vivir en el mundo (Chancel, 2022).

Es por lo anterior que resulta pertinente concluir que aunque la norma positiva en materia ambiental en teoría ampara a todas las personas en pro de los derechos humanos, la justicia ambiental se termina vinculando a la distribución desigual de recursos, males ambientales y a la exclusión (por ingresos), calidad y responsabilidades, pero a la vez, pone en el escenario un nuevo paradigma de la justicia ambiental en el que, al identificar los daños ambientales como desastres contruidos socialmente, hay una mayor generación de daño ambiental por parte de entes con mayor poder adquisitivo con recursos para acceder a procedimientos ambientales y en su mayoría los afectados son particulares que socio-económicamente tienen mayor dificultad para acceder a los organismos de procuración de justicia ambiental.

El desafío más grande, además de atacar la impunidad, deberá ser garantizar la protección de todas las personas de la degradación ambiental; la adopción de un enfoque de prevención del daño a la salud; la atribución de la carga de la prueba a quienes contaminan; la eliminación de la necesidad de probar la intención de discriminar, y la reparación de las inequidades existentes mediante acciones dirigidas y recursos suficientes.

4.1 Sensibilización ante las realidades

Durante este semestre inmerso en la SEMADET, no hubo grandes cambios en mi relación con la realidad y con las personas con las que colaboraba. La función pública es monótona y llega a ser poco reconocida. No suele generar gran prestigio trabajar en una dependencia pública estatal, sin embargo debe ser de los lugares en los que se suele hacer la mayor cantidad de trabajo en el país.

Desde la planeación constitucional de la organización del país, se determinó que los municipios y los estados serían el primer eslabón en la organización nacional y por ende el primer frente a tratar en la procuración de justicia.

Tuve la oportunidad de conocer (más íntimamente a unos que a otros), a los trabajadores de la SEMADET y puedo decir sin temor a equivocarme que son personas comprometidas, dedicadas y apasionadas del derecho ambiental, la protección del medio ambiente y de la idea de que se puede cambiar la realidad del país desde aquí. Son también las responsables de garantizar la procuración de justicia en las esferas municipal y estatal, una tarea que no es nada sencilla. Y por ende deberían recibir más crédito, más incentivos, reconocimiento y mucho mejores condiciones laborales.

4.2 Aprendizajes logrados

La función pública en México puede tener muchas carencias, desafíos y áreas de mejora, pero sin duda es una gran escuela. Como lo mencioné anteriormente en el RPAP, aunque tuve buenas clases de derecho administrativo en la universidad, yo carecía de experiencia en lo absoluto. No obstante, y debido a la carga de trabajo en la secretaría, desde mis primeros días ahí, me dieron proyectos y responsabilidades que por supuesto no esperaba.

Con el paso del tiempo fui aprendiendo las partes del procedimiento administrativo que involucran al recurso de revisión y a través de la colaboración, el estudio, y la necesidad de cumplir los objetivos planteados, desarrollé una metodología de estudio de los asuntos, identificación de la información importante y de resolución de recursos que me llevó a concluir varios asuntos hasta la etapa de la notificación a las partes.

Esta fue también mi primera participación del lado de la autoridad, así que el análisis de las demandas de amparo, pero desde la perspectiva del informe con justificación o en otros casos del informe previo, me dieron muchas herramientas y retos para tener una visión críticamente jurídica de las situaciones que involucraban a la SEMADET.

En fin, este PAP a diferencia del que estuve el semestre pasado y de muchos otros proyectos, es una inmersión más directa en la vida laboral que me enseñó el funcionamiento interno de una dependencia pública como lo fue la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en concordancia con los conocimientos que adquirí a lo largo de la carrera, para complementar la teoría con la práctica y generar un aprendizaje completo.

Puedo decir que al salir de este PAP, estoy mucho más familiarizado con la materia ambiental del derecho y con el litigio administrativo, dos saberes que sin duda podrían resultar de utilidad al momento de insertarme en la vida laboral como profesionista.