

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

**Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos**

**Gestión de las políticas públicas y del derecho**

**PROYECTO DE APLICACIÓN PROFESIONAL (PAP)**

**Programa de Investigación y Práctica Jurídica**



**ITESO**

Universidad Jesuita  
de Guadalajara

**Clínica de Derecho y Gestión Ambiental**

**PRESENTAN**

Programas educativos y Estudiantes

Licenciatura en Derecho, Diego Alberto Berber Miranda

Maestros: Francisco Javier Silva Castañeda y Rafael Guillermo Tello Gálvez.

Tlaquepaque, Jalisco, diciembre de 2020

## ÍNDICE

### Contenido

REPORTE PAP .....	9
Presentación Institucional de los Proyectos de Aplicación Profesional .....	9
Resumen .....	9
1. Introducción .....	10
1.1. Objetivos .....	10
1.2. Justificación.....	10
1.3 Antecedentes .....	10
1.4. Contexto.....	10
2. Desarrollo .....	11
2.1. Sustento teórico y metodológico .....	11
2.2. Planeación y seguimiento del proyecto .....	11
3. Resultados del trabajo profesional.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4. Reflexiones del alumno o alumnos sobre sus aprendizajes, las implicaciones éticas y los aportes sociales del proyecto.....	39
5. Conclusiones .....	40
6. Bibliografía.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexos (en caso de ser necesarios).....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## **1.- Presentación Institucional de los Proyectos de Aplicación Profesional:**

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 conozcan, desarrollen y propongan soluciones a problemas ambientales que se desarrollan en nuestro estado.

En donde a través de procesos de dialogo y en colaboración con diversos actores de la sociedad, realicen un análisis crítico de la problemática ambiental que aborda al estado de Jalisco y las posibles soluciones para el apoyo de dichos grupos vulnerables. Este proyecto de aplicación profesional busca adentrar a los alumnos desde tres perspectivas distintas como lo son la academia, el sector privado y la administración pública buscando con esto dar a conocer el contexto de la complejidad del Derecho Ambiental a través de su aplicación desde una visión de procuración de justicia y la justiciabilidad.

Dando como resultado una experiencia en donde el contacto con distintos sectores de la población, la aplicación de los conocimientos adquiridos durante la carrera y el análisis crítico de la realidad de los conflictos ambientales desde una perspectiva Ignaciana den como resultado la ejecución de mecanismos de procuración de justicia sobre la problemática ambiental que vive nuestro estado.

## **2.- Introducción:**

La relación entre ser humano y la naturaleza ha sido una constante en la evolución y el progreso de la raza humana; partiendo de esto el colegiado de investigadores que participaron en la conformación del documento denominado Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, afirman que:

*“Todas las personas del mundo dependen por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que éstos proporcionan, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2005, pág. 5).*

Ante semejante afirmación, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2005) refiere que “en los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de tiempo de la historia humana con el que se pueda comparar”, esto se produce como resultado de satisfacer las necesidades del hombre, tales como el alimento, el consumo de agua, el aprovechamiento de recursos forestales tanto para la producción de la industria o de manera de combustión, entre otros, siendo en gran medida elementos esenciales que conforman el desarrollo social y económico de la sociedad.

La relación que existe entre la naturaleza y la sociedad se ve materializada con el conjunto de acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que se ven reflejados sobre el ámbito social.

En pocas palabras la naturaleza y la sociedad influyen la una de la otra, generando impactos dentro de ambos aspectos, dando como resultado que las relaciones entre los hombres en sociedad determinan, en la mayoría de las ocasiones, las modalidades que asume el nexo de causa entre naturaleza y sociedad.

Para lo que, como resultado de dichos nexos el sistema jurídico es el encargado de regular a través del derecho ambiental las relaciones más inmediatas entre sociedad y naturaleza tomando en cuenta como dos pilares fundamentales el de la ordenación del ambiente construido y la protección al ambiente natural.

Raúl Brañes en su libro “el manual de Derecho Ambiental Mexicano”, define al Derecho Ambiental como:

*“el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y los sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”*

A manera introductoria se buscó recalcar en párrafos anteriores la importancia que tiene la relación entre el hombre y la naturaleza a través de sus nexos de acción por lo que a continuación partimos al desarrollo de los casos planteados en el presente proyecto de aplicación profesional denominado Clínica de Derecho y Gestión Ambiental.

Una de las tendencias constitucionales en los últimos 30 años ha sido el de la concepción del derecho fundamental a un medio ambiente sano para todas las personas. Dicha concepción como derecho fundamental no debe confundirse con el derecho a la protección de la salud, el Derecho Ambiental comprende de elementos que no están regidos por la idea de la protección a la salud. Partiendo de esto, Brañes refiere en su libro el manual de derecho ambiental mexicano que *“el derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que es “sano” desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería “saludable” para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre”* (Brañes pag 103)

De lo referido es de observarse que el artículo 4º párrafo quinto constitucional refiere la materialización del Derecho Fundamental a un medio ambiente adecuado para todos:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. **El Estado garantizará el respeto a este derecho.** El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*

Como se observa de la lectura, dicho artículo constitucional refiere que El Estado será el encargado de garantizar dicho derecho fundamental. Por lo que la facultad de Procurar un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar recae de manera oficiosa en el Estado; Pero que pasa ¿Cuando el Estado no procura dicho derecho? ¿Existen mecanismos para reclamarle dicho derecho al Estado?

Partamos definiendo que la procuración es la facultad que tiene el Estado de garantizar los derechos de los ciudadanos a través de sus autoridades, al respecto Nava Ponce define la Procuración como *“la obligación que tiene las autoridades dentro de un Estado, derivada de sus leyes e instituciones, para garantizar a los ciudadanos, el respeto de sus Derechos Ambientales a través de mecanismos idóneos para ello”*.

Es la obligación primaria que debe cumplir el Estado sin ninguna excepción, debiendo garantizar en este caso a todos y cada uno de los individuos un Medio Ambiente sano para el desarrollo y bienestar de cada persona buscando mediante la creación de leyes e instituciones se garantice esta obligación del Estado y la implementación de políticas públicas que generen instrumentos y herramientas que mejoren la calidad del nuestro Medio Ambiente.

Por otro lado, el Dr. Jalomo define la Justiciabilidad como *“la posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico y ante una instancia especializada, el respeto, la protección, cumplimiento, realización o restitución de un derecho”*.

En dicho concepto si bien es cierto que la condicionante es el respeto, la protección, cumplimiento, realización o restitución de un derecho; también lo es que dicho

concepto define la acción y los medios de oportunidad que tiene cada persona para exigirle al Estado cuando este último falla.

Partiendo de esto podemos referir que la Procuración es la parte medular de la garantía del Derecho Humano tutelado por el Estado; que en este caso es la protección al Medio Ambiente. Y la Justiciabilidad forma parte del acceso a la Justicia Ambiental que puede tener el ciudadano cuando el Estado falla, misma que se pretende poner en práctica a través del presente proyecto de aplicación profesional denominado “Clínica de Derecho y Gestión Ambiental”

Al respecto unos de los principales retos radican en que la protección efectiva del ambiente requiere avanzar de una visión individual-patrimonialista hacia una concepción colectiva de este tipo de derechos fundamentales

Siendo este el principal reto que se tiene viéndonos en la necesidad de modificar como país la tutela del medio ambiente como un derecho colectivo y no más de manera individual.

Al respecto el Dr. Javier Gonzaga Valencia Hernández señala cuales son los principales obstáculos para el acceso a la justicia ambiental se encuentran en los siguientes puntos:

- Políticos: *“aquellas situaciones en donde los conflictos ambientales entre los ciudadanos, agentes económicos y el estado no culminan con la mejor toma de decisiones en la cual saliera a flote la no protección del derecho humano a un medio ambiente sano y digno. Siendo este un factor de peso en el que las inversiones de capital, el crecimiento desproporcionado y la falta de planeación prevalecen por encima de los principios ubicuidad y sostenibilidad”*. (Valencia, 2014, pág. 271).
- La desigualdad del litigio ambiental: *“ya que en el punto anterior referimos que un problema es cuando el conflicto se establece entre los ciudadanos o*

*miembros de una comunidad y agentes económicos importantes podemos referir que desde este momento ambas partes en el conflicto no se encuentran en circunstancias iguales ya que en la mayoría de las ocasiones los agentes económicos vienen acompañados por el soporte del estado (mismo que es el facultado por la constitución para velar por la protección del medio ambiente como derecho humano)” (Valencia, 2014, pág. 271).*

- Económicos: *“dentro de esta barrera se incluye en primer lugar los costos del litigio, ya que la resolución formal de controversias es costosa, entre estos costos se destacan los honorarios de los abogados para las ONG’S, los costos de procedimiento, las fianzas para los interdictos o medidas cautelares, los gastos de los abogados de las contrapartes, si una ONG pierde y los costos de algunos mecanismos probatorios. Se destaca el costo de los servicios jurídicos como la más importante barrera al momento de acudir a los jueces” (Valencia, 2014, pág. 271).*
- Procesales: *“el primer obstáculo procesal lo encontramos en la inexistencia de procedimientos especializados y la falta de tribunales únicos en la materia. “como lo hemos venido afirmando, la especial naturaleza de los intereses supraindividuales como los derechos ambientales acarrea muchos problemas jurídicos y de interpretación en la protección jurisdiccional que el derecho procesal ha pretendido darles y genera grandes retos teóricos para el derecho procesal y retos prácticos para la judicatura, cuando en los tribunales se ventilan controversias de tipo ambiental, que por su complejidad, pone en evidencia la escasa preparación de la magistratura para encarar este tipo de conflictos” (Valencia, 2014, pág. 271).*

Siendo estos algunos de los principales obstáculos que surgen al momento de buscar la protección de este derecho humano, ya que como se observa en la práctica en muchas ocasiones los intereses de unos cuantos, van por encima de los recursos humanos que otorgan un servicio ambiental a ciertos grupos de comunidades. Obstáculos que benefician los intereses de sólo unos cuantos por encima del derecho colectivo, al igual que el crecimiento económico de manera

desproporcionada y comprometiendo los recursos de las generaciones futuras, dejan en segundo plano el concepto de un desarrollo sustentable.

Siendo estos algunos de los obstáculos que pudimos observar sobre el desarrollo del presente proyecto en donde los alumnos trabajaron desde visiones distintas en las cuales algunos formaron parte de instituciones públicas y les toco conocer los retos de la Procuración de Justicia Ambiental y por otro lado aquellos alumnos que formaron parte de los casos a desarrollar en donde por la falla del Estado para procurar un derecho fundamental a través de mecanismo se busca exigir que se restaure ese derecho humano violentado.

A continuación pasaremos a explicar el desarrollo de cada uno de los escenarios planteados en la Clínica de Derecho y Gestión Ambiental.

## REPORTE PAP

### Presentación Institucional de los Proyectos de Aplicación Profesional

Los Proyectos de Aplicación Profesional (PAP) son una modalidad educativa del ITESO en la que el estudiante aplica sus saberes y competencias socio-profesionales para el desarrollo de un proyecto que plantea soluciones a problemas de entornos reales. Su espíritu está dirigido para que el estudiante ejerza su profesión mediante una perspectiva ética y socialmente responsable.

A través de las actividades realizadas en el PAP, se acreditan el servicio social y la opción terminal. Así, en este reporte se documentan las actividades que tuvieron lugar durante el desarrollo del proyecto, sus incidencias en el entorno, y las reflexiones y aprendizajes profesionales que el estudiante desarrolló en el transcurso de su labor.

### Resumen

En el presente proyecto se realizó un análisis jurídico de la legalidad de diversas sentencias pronunciadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, derivadas de distintos juicios en los que se impugnaron resoluciones administrativas dictadas por la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco, por lo que dicha autoridad figuró como parte demandada en los procesos en comento; lo anterior, a la luz de la legislación aplicable en materia ambiental y de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a esta materia. En vista de los desaciertos cometidos por el TJA en las sentencias sujetas a análisis, se llegó a la conclusión de que resulta necesario contar, si no es con un tribunal en materia ambiental, cuando menos con una sala especializada en dicha materia, toda vez que la materia ambiental se ha convertido, a lo largo de los años, en una de las más relevantes y que requieren un trato especial por parte de la autoridad jurisdiccional competente.

## 1. Introducción

### 1.1. Objetivos

Lo que busca resolver el proyecto es la necesidad de contar con un tribunal o sala especializada en materia ambiental a fin de dar mayor seguridad jurídica a los involucrados en esta materia. Lo anterior, a partir de casos prácticos y reales resueltos por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

### 1.2. Justificación

Este proyecto es importante porque la materia ambiental pertenece a la rama del derecho social, por lo que los involucrados somos la sociedad en sí. Por tanto, el hecho de proponer la creación de un tribunal o sala especializada en materia ambiental favorece enormemente a la justicia en nuestro país, al concentrarse todos los asuntos en un solo lugar que tengan que ver con el medio ambiente.

### 1.3 Antecedentes

En los últimos años, si bien el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco ha conocido de los asuntos en materia ambiental, lo cierto es que, en su mayoría, los que ha resuelto no han sido totalmente atinados a las leyes y a la jurisprudencia aplicable. Por ello, nos dimos la tarea de analizar, desde una óptica jurídica, los desaciertos del tribunal y la necesidad de crear uno especializado en materia ambiental.

### 1.4. Contexto

La mayoría de los actos emitidos por la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco que son impugnados en sede judicial, son nulificados por el tribunal de justicia administrativa, no obstante que hayan sido emitidos conforme a la normatividad ambiental y a los criterios jurisprudenciales de nuestro máximo tribunal (aun cuando la autoridad administrativa no esté legalmente obligada a acatar estos últimos).

## 2. Desarrollo

### 2.1. Sustento teórico y metodológico

[Se describe el conjunto de nociones o conceptos disciplinares que ayudan a visibilizar, comprender y resolver la problemática que el proyecto aborda. Por su parte, en los “referentes metodológicos” se describe brevemente la(s) lógica(s) disciplinar(es) de los pasos prácticos (descritos en el punto 2.2.) que se siguen para resolver la problemática que el proyecto aborda. Las fuentes bibliográficas deben referirse con el estilo APA].

### 2.2. Planeación y seguimiento del proyecto

- Descripción del proyecto

A través del análisis jurídico de la legalidad de diversas sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en materia ambiental, se busca la creación de un tribunal o sala especializada en dicha materia.

- Plan de trabajo

Cada semana se analizó una sentencia con base en la normatividad aplicable en materia ambiental, con jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con los criterios del derecho ambiental internacional.

- Desarrollo de propuesta de mejora

**Análisis de las medidas de seguridad establecidas en los artículos 144 y 145 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante “LEEEPA”), en relación con los principios rectores del derecho ambiental internacional (precautorio y preventivo).**

En primer lugar, es menester citar los artículos 144 y 145 de la LEEPA, que a la letra dicen:

#### *“CAPÍTULO III*

#### *De las medidas de seguridad*

**Artículo 144.** *Cuando exista o pueda existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud de la población, o en caso de que el decomiso se pueda determinar como sanción, la Secretaría y los gobiernos*

*municipales, según corresponda, fundada y motivadamente, podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas:*

*I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, y en su caso, de las instalaciones en que se manejen o almacenen recursos naturales, materiales, substancias contaminantes o se genere ruido superior a lo que establece la norma o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;*

*II. El aseguramiento precautorio de materiales y residuos de manejo especial o sólidos urbanos, así como de recursos naturales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad; o*

*III. La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos no peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de éste artículo.*

*Asimismo, la Secretaría y los gobiernos municipales, promoverán ante la federación, la ejecución, en los términos de las leyes relativas, de alguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establezcan, sin perjuicio de las atribuciones que se reserve como exclusivas la federación para estos casos.*

**Artículo 145.** *Cuando la Secretaría y los gobiernos municipales, según corresponda, ordenen alguna de las medidas de seguridad previstas en esta ley, deberá indicar al interesado, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que, una vez cumplidas estas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta, lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que en derecho correspondan”<sup>1</sup>.*

Ahora bien, resulta pertinente entender qué y cuáles son los principios rectores de la protección del medio ambiente derivados del derecho internacional ambiental, específicamente los que se refieren a la prevención y precaución.

## **1. PRINCIPIO DE ACCIÓN PREVENTIVA.**

*“El principio de prevención de la contaminación debe diferenciarse de la obligación de evitar daños ambientales. De acuerdo a esta nueva norma, un estado puede estar obligado a prevenir daños dentro de su propia jurisdicción. Por lo tanto, es necesario detener la eliminación de substancias tóxicas en cantidades o en concentración que excedan la capacidad de degradación del medio ambiente, a fin de garantizar que no se causarán daños*

---

<sup>1</sup> LEY ESTATAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE  
FO-DGA-CPAP-0017

a los ecosistemas. Es preferible actuar al comienzo del proceso para reducir la contaminación, en lugar de esperar y luego restaurar las áreas contaminadas.

A fin de garantizar este principio, los estados han establecido procedimientos de autorización, compromisos sobre normas ambientales, métodos para acceder a la información, uso de sanciones y la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental.

Por ejemplo, los organismos internacionales, así como muchos convenios incorporaron los estudios de impacto ambiental como instrumentos de decisión. El principio de prevención ha sido respaldado por instrumentos internacionales que previenen la introducción de contaminantes y también por acuerdos en el campo del derecho económico internacional. Por último, también ha sido amparado por la jurisprudencia internacional<sup>2</sup>.

“Este principio consagra la obligación a cargo de los Estados de no permitir el uso de su territorio para la realización de actividades que perjudiquen el medio ambiente de otros países. Este principio encuentra sus fuentes en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, en el art 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de [los Estados y en el principio 2 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo.

Inclusive, el Tribunal Internacional de Justicia ha generado jurisprudencia internacional sobre este deber de protección a cargo de los Estados. Como ejemplo tenemos el dictamen de este tribunal sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, en el cual determinó que "... la existencia de la obligación general de que los Estados velen porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el medio ambiente de otros Estados o zonas que están fuera de su jurisdicción nacional forma parte ya del corpus de normas internacionales en materia de medio ambiente.

La obligación de prevención conlleva dos tipos de conductas: la primera, que consiste en la prohibición a los Estados de causar daños de manera directa al medio ambiente más allá de sus fronteras nacionales; la segunda, consistente en la obligación de los países de vigilar que las actividades que se lleven a cabo en sus territorios o bajo su control no den lugar a esa clase de daños transfronterizos. La violación a estos deberes genera responsabilidad internacional, cuyo contenido será la obligación de reparar el daño causado y la prevención de daños similares en el futuro, actuando con la diligencia debida<sup>3</sup>.

## **2. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.**

“Aunque esta norma todavía está en evolución, se manifiesta en el principio quince de la Declaración de Río, el cual establece que cuando existe un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se utilizará como justificación para

---

<sup>2</sup> <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29157.pdf>

*postergar la adopción de medidas eficaces en costos para evitar la degradación del medio ambiente. Debido a que la certeza científica llega a menudo muy tarde para que los políticos y abogados protejan el medio ambiente contra los peligros, se traslada la carga de la prueba. Esperar a obtener pruebas científicas de los efectos que tienen los contaminantes que se despiden en el ambiente, puede producir daños ambientales irreversibles y sufrimiento humano. Tradicionalmente, los estados que deseaban adoptar determinadas medidas protectoras debían probar de manera indiscutible el peligro y la urgencia de las medidas deseadas. Afortunadamente, a raíz del principio de precaución, este criterio tradicional sobre la carga de la prueba se invirtió de manera que un estado pueda actuar antes, sin esperar hasta la presentación de la carga de la prueba. Otra interpretación posible con respecto a esta reorientación en la carga de la prueba es que los estados que desean emprender ciertas actividades, deberán probar que ellas no causarán daño al medio ambiente.*

*“El primer tratado que incorpora este principio es el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. A partir de entonces, se ha abordado extensamente el concepto de precaución en la protección del medio ambiente. Lamentablemente, los requisitos del principio no son precisos y sus formulaciones varían. Lo que todavía sigue siendo ambiguo es la determinación del punto a partir del cual la falta de pruebas científicas no puede aducirse como argumento para postergar la adopción de medidas. ¿Cuándo puede exigirse legalmente una acción preventiva? Si bien el Convenio de Bamako de 1991 vincula los principios de prevención y de precaución y no exige que se trate de una posibilidad de daño grave (baja el nivel a partir del cual se exige la adopción de medidas sin la comprobación científica), el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Nordeste Atlántico exige más que una mera posibilidad de daño, elevando el umbral necesario para la adopción de medidas preventivas”<sup>4</sup>.*

*“El fundamento de precaución -o dicho en rigor, el criterio de precaución- fue establecido en el principio 15 de la Declaración de Río, aunque su afirmación con carácter general se produjo en la Declaración Ministerial sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en Bergen en mayo de 1990 por los países integrantes de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.*

*Este principio se ha erigido -por iniciativa de los países industrializados- como uno de los instrumentos fundamentales de la protección internacional del medio ambiente, y algunos países -como México- lo han incluido en sus respectivas legislaciones.*

*En dicho principio se establece:*

*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para*

---

<sup>4</sup> <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>

*postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*

*No obstante, contrario a lo que pudiera parecer, de su contenido se desprenden determinados límites para su observancia y aplicación:*

*a) Que los Estados apliquen ampliamente el enfoque de precaución conforme a sus capacidades, significa que su interpretación será menos estricta respecto de los países en vías de desarrollo, considerando el principio de responsabilidad común pero diferenciada.*

*b) La aplicación del principio tendrá lugar en casos de falta de evidencia científica absoluta, por lo que debe tratarse de cuestiones respecto de las cuales se han alcanzado conocimientos precisos, aunque persistan algunas incertidumbres; en sentido contrario, este principio no debe aplicarse en relación con problemas eventuales.*

*c) Las medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente sólo pueden postergarse en función de los costos, dejando abierta la posibilidad de retardar tales medidas que, aunque seguramente serán eficaces, presentan un costo excesivo o desproporcionado.*

*d) Dicho principio sólo opera cuando hay peligro de daño grave o irreversible, mientras que en caso de riesgo cuyo alcance es reducido no es necesario aplicar un enfoque o criterio precautorio.*

*El criterio de precaución debe incluirse en las acciones de gobierno cuyo objetivo sea la protección del ambiente, mas no como un instrumento de aplicación a todo caso particular que propicie injustificadamente -sin bases sólidas- estancamiento en inversiones y sistemas de producción cuyo impacto ambiental puede ser controlado, mitigado, minimizado o reducido, pues esos no son sus alcances originales<sup>5</sup>.*

Por todo lo anterior, lo procedente ahora es hacer un análisis comparativo entre las medidas de seguridad previstas en los artículos 144 y 145 de la LEEEPA y los principios rectores del derecho ambiental internacional (precautorio y preventivo).

Así las cosas, tenemos que el artículo 144 de la citada legislación prevé la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y los gobiernos municipales de ordenar alguna o algunas de las medidas establecidas en las tres fracciones que contempla dicho artículo, así como de promover ante la federación, la ejecución, en los términos de

---

<sup>5</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29157.pdf>

las leyes relativas, de alguna o algunas de las medidas de seguridad que en dichos ordenamientos se establezcan, lo anterior, cuando exista o pueda existir riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud de la población, o en caso de que el decomiso se pueda determinar como sanción.

En ese sentido, creemos que las medidas de seguridad previstas en la normatividad local, son acordes con el principio rector del derecho ambiental internacional relativo a la acción preventiva, toda vez que se prevé la facultad de las autoridades de detener cualquier riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud de la población, mediante los mecanismos de clausura temporal, parcial o total, el aseguramiento precautorio y/o la neutralización o cualquier acción análoga, a fin de que no se causen daños a los ecosistemas.

Asimismo, mediante dichas medidas de seguridad, se cumple con la obligación internacional de vigilar que las actividades que se lleven a cabo en nuestro territorio o bajo nuestro control, no den lugar a causar daños de manera directa al medio ambiente más allá de nuestras fronteras nacionales (en este caso Jalisco).

Por su parte, sostenemos que las multicitadas medidas de seguridad no cumplen a cabalidad con el diverso principio rector del derecho ambiental internacional consistente en la precaución, que establece que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Lo anterior es así, en razón de que el artículo 144 de la legislación que nos ocupa únicamente dispone que “***Cuando exista o pueda existir*** riesgo inminente de desequilibrio

*ecológico o daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud de la población, o en caso de que el decomiso se pueda determinar como sanción, la Secretaría y los gobiernos municipales, según corresponda, fundada y motivadamente, podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas...". Sin embargo, el texto normativo no contempla en su totalidad el principio de precaución, ya que no se establece textualmente que la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de las medidas de seguridad en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*

Ello es sin duda necesario, toda vez que, debido a que la certeza científica llega a menudo muy tarde para que los políticos y abogados protejan el medio ambiente contra los peligros, esperar a obtener pruebas científicas de los efectos que tienen los contaminantes que se despiden en el ambiente, puede producir daños ambientales irreversibles y sufrimiento humano.

En consecuencia, lo más pertinente sería llevar a cabo una reforma al texto normativo en análisis a fin de que sea acorde con las obligaciones internacionales por parte del Estado Mexicano en materia ambiental.

### **Análisis jurídico de los Requerimientos Administrativos Ambientales**

Primeramente, es menester citar los artículos 131 bis al 143 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LEEEPA), que a la letra dicen:

#### ***"CAPÍTULO II***

##### ***De los Procedimientos Ambientales***

***Artículo 131 bis.*** *Requerimientos Administrativos Ambientales. Este procedimiento es procedente cuando los obligados en la presentación de trámites ambientales sean omisos en presentarlos y se seguirá por las siguientes etapas:*

*I. El procedimiento se inicia con un acuerdo de requerimiento al obligado para que en un término de quince días hábiles subsane el requisito a trámite omitido. En caso de que el requisito o trámite requiera la substanciación de un procedimiento administrativo ante autoridad diversa, bastará con la presentación del acuse de recibido del escrito o solicitud con la que se ha iniciado el trámite correspondiente para dar por cumplido el requerimiento;*

*II. El acuerdo será notificado de manera personal en el domicilio del obligado o aquel que conste en el registro de la Secretaría, aplicando las reglas para las notificaciones establecidas por el artículo 127 de la presente Ley; y*

*III. en caso de incumplimiento al requerimiento una vez transcurrido el plazo otorgado, sin mayor trámite se impondrá al obligado una de las sanciones establecidas por el artículo 146 de la presente Ley.*

**Artículo 132.** *La Secretaría y los gobiernos municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.*

**Artículo 133.** *El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. La Secretaría y los gobiernos municipales, no podrán exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.*

**Artículo 134.** *La Secretaría y los gobiernos municipales, en el ámbito de su competencia, realizarán, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de éste ordenamiento.*

*El personal autorizado, al practicar las visitas de inspección, deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite o autorice a practicar la inspección, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad y funcionario competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.*

**Artículo 135.** *El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos, los cuales, junto con quien atienda la inspección, se identificarán.*

*En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.*

**Artículo 136.** *En toda visita de inspección se levantará acta administrativa, en la que se asentarán, en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, haciéndose constar:*

*I. Nombre, denominación o razón social del inspeccionado;*

*II. Hora, día, mes y año en el que se inició y concluyó la diligencia;*

*III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación y código postal correspondiente al domicilio en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la inspección;*

*IV. Número y fecha de la orden que la motivó;*

*V. Nombre cargo e identificación de la persona con quien se entendió la diligencia;*

*VI. Nombres, domicilios e identificación de las personas que fungieron como testigos;*

*VII. Datos relativos a la actuación;*

*VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y*

*IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quien la hubiesen llevado a cabo.*

*Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con quien se entendió la diligencia, para que en el mismo acto manifieste lo que a su derecho convenga o formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha en que se hubiese concluido la diligencia.*

*A continuación, se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.*

*Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negasen a firmar el acta, o el interesado se negase a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.*

**Artículo 137.** *La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección, en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 134 de esta Ley; así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales, conforme a las leyes especiales. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en el caso de requerimiento judicial.*

**Artículo 138.** *La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia o en los casos que juzgue necesario, independientemente de las sanciones a que haya lugar.*

**Artículo 139.** *Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, cuando así proceda por haber violaciones a la ley, requerirá al interesado, mediante notificación personal, o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y demás aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones, o concesiones respectivas, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, y para que, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere necesarias, en relación con los hechos u omisiones que en la misma se hayan asentado.*

*Las pruebas serán acordadas por la autoridad competente, notificando al interesado, en su caso, la fecha y hora que se establezca para su desahogo.*

**Artículo 140.** *Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado o habiendo transcurrido el plazo que refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, se podrán a su disposición las actuaciones, para que, en un plazo no inferior a cinco días hábiles ni superior a diez, presente por escrito sus alegatos.*

**Artículo 141.** *En el procedimiento de inspección y vigilancia se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. La autoridad*

*competente podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en la ley.*

**Artículo 142.** *Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría o el gobierno municipal correspondiente, procederá a dictar por escrito la resolución administrativa que en derecho corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado conforme lo establecido en el artículo 126.*

**Artículo 143.** *En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, estableciendo el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, y las sanciones a que se hubiese hecho acreedor, conforme a las disposiciones aplicables.*

*Dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá acreditar, por escrito y en forma detallada ante la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.*

*Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme a esta ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en el presente ordenamiento.*

*En caso de que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la autoridad competente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el capítulo de medidas de seguridad de la presente ley, previa petición por escrito que formule el interesado ante la autoridad competente, el superior jerárquico podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas”.*

De la anterior transcripción podemos observar que la legislación contempla dos procedimientos administrativos en materia ambiental. Uno, cuando los obligados en la presentación de trámites ambientales sean omisos en presentarlos y, el otro, el que se refiere a la inspección y vigilancia.

El primero de ellos se rige por tres etapas:

- a) Inicia con un acuerdo de requerimiento al obligado para que en un término de quince días hábiles subsane el requisito a trámite omitido. En caso de que el requisito o trámite requiera la substanciación de un procedimiento administrativo ante autoridad diversa, bastará con la presentación del acuse de recibido del escrito o solicitud con la que se ha iniciado el trámite correspondiente para dar por cumplido el requerimiento.
- b) Dicho acuerdo será notificado de manera personal en el domicilio del obligado o aquel que conste en el registro de la Secretaría.
- c) En caso de incumplimiento al requerimiento una vez transcurrido el plazo otorgado, sin mayor trámite se impondrá al obligado una de las sanciones establecidas por el artículo 146 de la presente Ley.

Ahora bien, es preciso mencionar que el anterior procedimiento se refiere a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, toda vez que se trata de un actuar oficioso de la autoridad que, después de una serie ordenada de actos, tanto propios como del gobernado, la llevará finalmente a dictar una determinación.

Es aplicable la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

***“PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR. La Ley de Amparo establece que tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que el juicio constitucional sólo procede hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditas de las diligencias procedimentales. Tal es la estructura que dicha Ley***

*adopta en el amparo directo, así como en los procedimientos de ejecución y en los procedimientos de remate, como lo establece en sus artículos 158 y 114, fracción III, respectivamente. Por tanto, al establecer el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 acabado de citar, que cuando el acto reclamado de autoridades distintas de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, emanen de un procedimiento en forma de juicio, el amparo sólo procede en contra de la resolución definitiva, debe interpretarse de manera amplia la expresión "procedimiento en forma de juicio", comprendiendo aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia, pues si en todos ellos se reclaman actos dentro de procedimiento, en todos debe de aplicarse la misma regla, conclusión que es acorde con la interpretación literal de dicho párrafo"<sup>6</sup>.*

En ese sentido, al tratarse de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (el que procede cuando los obligados en la presentación de trámites ambientales sean omisos en presentarlos), impera la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se deben seguir las formalidades esenciales del procedimiento, previamente al acto privativo.

Resulta aplicable el criterio jurisprudencial que a la letra dispone:

***“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El***

---

<sup>6</sup> Época: Novena Época, Registro: 184435, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, abril de 2003, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 22/2003, Página: 196

*dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”<sup>7</sup>.*

Así las cosas, para reforzar la anterior premisa, sostenemos que sí debe regir la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo de marras, toda vez que las sanciones que pueden imponerse al obligado en caso de incumplimiento al requerimiento, establecidas por el artículo 146 de la LEEPA, son actos privativos y no de molestia, verbigracia, la clausura definitiva o total; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; el decomiso definitivo de los instrumentos, recursos naturales, materiales o residuos de manejo especial y sólidos urbanos directamente relacionados con infracciones relativas a las disposiciones de la legislación; y la revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. Ello, pues dichos actos producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.

Lo anterior, con base en la jurisprudencia que a continuación se cita:

**“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** *El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se*

---

<sup>7</sup> Época: Novena Época, Registro: 200234, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: P./J. 47/95, Página: 133

*apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”<sup>8</sup>.*

Sentado lo anterior, para cumplir con la garantía de audiencia, se deben cumplir con los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Ahora, el procedimiento administrativo ambiental en estudio, sí cumple con el primer requisito, puesto que inicia con la emisión del acuerdo de requerimiento al obligado para que en un término de quince días hábiles subsane el requisito a trámite omitido, mismo que le será notificado de manera personal.

Sin embargo, posteriormente a dicho acto, la legislación dispone que *“en caso de incumplimiento al requerimiento una vez transcurrido el plazo otorgado, sin mayor trámite se impondrá al obligado una de las sanciones establecidas por el artículo 146 de la presente Ley”*, sin la oportunidad de que el obligado ofrezca pruebas y que luego se desahoguen, así

---

<sup>8</sup> Época: Novena Época, Registro: 200080, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 40/96, Página: 5

tampoco que esté en posibilidad de alegar, previamente a la sanción que determine la autoridad (resolución definitiva).

En consecuencia, es clara la violación a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, en virtud de que no se da la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar, previamente a la determinación que emita la autoridad.

Por otra parte, por lo que respecta al segundo de los procedimientos administrativos ambientales, el de inspección y vigilancia, sí establece adecuadamente la garantía de audiencia en favor de los sujetos inspeccionados, toda vez que se notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias; se da la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y finalmente se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas.

Ahora, cabe precisar que la notificación a que se hace referencia en el párrafo anterior, se da una vez que el inspector arriba al lugar a verificar, no antes, puesto que la intención es evitar que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, impidiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la verdadera situación del lugar visitado.

Ilustra a lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

***“VISITAS DE INSPECCIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LAS DISPOSICIONES QUE DE ELLA DERIVEN. SU PRÁCTICA NO DEBE ESTAR PRECEDIDA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL NI DE CITATORIO. El artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece cómo deben efectuarse las notificaciones personales, así como que al no encontrar al interesado o a su representante debe dejarse citatorio para que espere a hora fija del día hábil siguiente, es aplicable supletoriamente, por remisión expresa del artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su texto anterior al decreto de adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2005, únicamente para los casos***

*en que esta última legislación ordene que determinada resolución se notifique personalmente, pues antes del referido decreto dicha ley no contenía reglas para efectuar las notificaciones; sin embargo, el citado artículo 36 no es aplicable supletoriamente respecto a las visitas de inspección previstas en los artículos 162 a 164 de la ley relativa, en virtud de que estos dispositivos regulan suficientemente la forma en que tales visitas deben desarrollarse; además, la circunstancia de que el legislador no haya establecido que la orden de inspección se notifique personalmente, ni que la diligencia se efectúe previo citatorio, no se debe a olvido u omisión, sino a la intención deliberada de evitar que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, impidiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la verdadera situación del lugar visitado. Lo anterior deriva de que en esta materia el bien constitucional protegido es el derecho de la población a gozar de un medio ambiente adecuado, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el Tribunal en Pleno, al interpretar el artículo 16 constitucional, entre otras, en la tesis P./J. 15/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 73, con el rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", consideró que dicho precepto no establece como requisito para la práctica de las visitas domiciliarias o de inspección, que previamente a su inicio las autoridades relativas se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante del visitado, ni que por ausencia de cualquiera de ellos deban dejar citatorio; de ahí que tampoco haya base constitucional que justifique la supletoriedad invocada"<sup>9</sup>.*

**Análisis de la legalidad de la sentencia emitida por la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en el juicio de nulidad 266/2020.**

---

<sup>9</sup> Época: Novena Época, Registro: 175711, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Materia(s):  
Administrativa, Tesis: 2a./J. 8/2006, Página: 817

- a) **Hechos:** La Sala Unitaria declaró la nulidad lisa y llana de la resolución reclamada, en razón de que la visita de inspección no se llevó a cabo directamente con el titular de los bienes a inspeccionar, o bien, con su representante legal, sino con un tercero que dijo ser el “encargado del lugar”.

Esto es, la Sala adujo que la autoridad administrativa que practicó la diligencia respectiva debió haber requerido la presencia, en primer lugar, de los titulares de los bienes muebles o lugares a verificar, o en su defecto, de sus representantes legales, y solo en caso de que los mismos no se hallasen, se tendría que haber dejado citatorio para practicar la diligencia al día hábil siguiente. Luego, en caso de no atender dicho citatorio, el funcionario habría podido entender la diligencia con cualquier persona que se encontrara dentro del domicilio.

Por lo anterior, la Sala consideró que no se cumplieron los requisitos establecidos en los artículos 71, primer párrafo; 72, fracción I; y 86, todos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco (en adelante LPAEJ), aplicada de manera supletoria a la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LEEPA).

- b) **Criterio jurídico:** El artículo 16 de la Constitución Federal no establece como requisito para la práctica de las visitas de inspección, que previamente al inicio de la visita, los órganos de autoridad a quienes se encomiende su realización se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante legal del visitado y, en el supuesto de que esto no ocurra, por ausencia de cualquiera de ellos, dejen citatorio para que las personas indicadas esperen con posterioridad a los visitadores.

Además, en el caso de las visitas de inspección y vigilancia reguladas por la LEEPA, no aplica supletoriamente la LPAEJ.

c) **Justificación:** Como se adelantó, el artículo 16 de la Carta Magna no establece que las visitas de inspección deban entenderse con el interesado o su representante legal, pues no es requisito constitucional el que las mismas deban practicarse directamente con alguno de éstos, sino que dichas diligencias pueden realizarse válidamente con el "ocupante" del lugar; y esta determinación encuentra su razón de ser en el hecho notorio de que la eficacia de las visitas de inspección está condicionada, las más de las veces, por el elemento sorpresa; luego, si se establecieran como requisito de su práctica la necesidad de localizar al directo interesado o a sus representantes legales, muchas de esas diligencias resultarían ineficaces, pues estos tendrían tiempo de ocultar o de modificar los hechos constitutivos de alguna infracción o irregularidad.

Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia siguiente:

***“VISITAS DE INSPECCIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LAS DISPOSICIONES QUE DE ELLA DERIVEN. SU PRÁCTICA NO DEBE ESTAR PRECEDIDA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL NI DE CITATORIO.*** *El artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece cómo deben efectuarse las notificaciones personales, así como que al no encontrar al interesado o a su representante debe dejarse citatorio para que espere a hora fija del día hábil siguiente, es aplicable supletoriamente, por remisión expresa del artículo 160 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su texto anterior al decreto de adiciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2005, únicamente para los casos en que esta última legislación ordene que determinada resolución se notifique personalmente, pues antes del referido decreto dicha ley no contenía reglas para efectuar las notificaciones; sin embargo, el citado artículo 36 no es aplicable supletoriamente respecto a las visitas de inspección previstas en los artículos 162 a 164 de la ley relativa, en virtud de que estos dispositivos regulan suficientemente la forma en que tales visitas deben desarrollarse; además, la circunstancia de que el legislador no haya establecido que la orden de inspección se notifique personalmente, ni que la diligencia se efectúe previo citatorio, no se debe a olvido u omisión, sino a la intención deliberada de evitar que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, impidiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la*

*verdadera situación del lugar visitado. Lo anterior deriva de que en esta materia el bien constitucional protegido es el derecho de la población a gozar de un medio ambiente adecuado, garantizado en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, el Tribunal en Pleno, al interpretar el artículo 16 constitucional, entre otras, en la tesis P./J. 15/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 73, con el rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", consideró que dicho precepto no establece como requisito para la práctica de las visitas domiciliarias o de inspección, que previamente a su inicio las autoridades relativas se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante del visitado, ni que por ausencia de cualquiera de ellos deban dejar citatorio; de ahí que tampoco haya base constitucional que justifique la supletoriedad invocada"<sup>10</sup>.*

Aunado a lo anterior, en tratándose de visitas de inspección y vigilancia previstas por la LEEPA, no aplica de manera supletoria la LPAEJ, toda vez que la primera ley en comento regula suficientemente la forma en que tales visitas deben desarrollarse (artículos 132 y 143), máxime que dicha norma no distingue la persona con quien deban entenderse las diligencias respectivas, a diferencia del segundo ordenamiento antes citado. Y si la circunstancia de que el legislador no haya establecido que la orden de inspección se notifique personalmente al propietario, administrador o representante del visitado, ni que la diligencia se efectúe previo citatorio, no se debe a olvido u omisión, sino a la intención deliberada de evitar que el visitado, al ser alertado, oculte los hechos violatorios, impidiendo que la diligencia de inspección satisfaga su objetivo primordial de detectar la verdadera situación del lugar visitado.

Al respecto, cobra aplicación la tesis de jurisprudencia siguiente:

---

<sup>10</sup> Época: Novena Época, Registro: 175711, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 8/2006, Página: 817.

**“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** *La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate”<sup>11</sup>.*

**Análisis de la legalidad de la sentencia emitida por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el tres de agosto de dos mil veinte, en el juicio de nulidad 1051/2015.**

**a) Hechos:**

La Sala Unitaria declaró la nulidad lisa y llana de la resolución reclamada, en razón de que no se encontraba debidamente fundada y motivada.

Lo anterior, según la Sala, toda vez que, en el acto impugnado, si bien la autoridad demandada hizo referencia a las conductas atribuidas a la parte actora, mismas que consideró como constitutivas de violaciones a la normatividad, fue omisa en precisar las causas por las cuales la actora encuadra en las hipótesis previstas en las fracciones II y VI de la Ley de Gestión Integral de Residuos del Estado de Jalisco (en adelante LGIREJ).

---

<sup>11</sup> Época: Décima Época, Registro: 2003161, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), Página: 1065

Esto es, la autoridad demandada fue omisa en forma total en precisar qué elementos se tomaron en consideración para otorgar a la actora el carácter de obligada y, por tanto, de sujeta a sanción.

**b) Criterio jurídico:**

La nulidad de la resolución reclamada debió haberse decretado para efectos, no así lisa y llanamente, en virtud de que la Sala estudió un vicio de forma.

**c) Justificación:**

En primer lugar, es menester citar los artículos 75 y 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (en adelante LJA EJ), que a la letra dicen:

***“Artículo 75.** Serán causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo:*

*I. La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;*

*II. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas;*

*III. La violación o restricción de un derecho público subjetivo previsto en la Constitución Política del Estado o en las leyes administrativas, cuando afecte sustancialmente el sentido del acto o resolución impugnado;*

***IV. La omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el acto, cuando afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución o acto impugnado; y***

*V. El desvío de poder, tratándose de sanciones o de actos discrecionales. Se entiende por desvío de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los previstos en la ley.*

***Artículo 76.** La sentencia que declare la nulidad de un acto o resolución tendrá por objeto nulificar las consecuencias de éste y, en su caso, restituir al particular en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que*

*guardaban antes de que hubiere ocurrido el acto o resolución impugnada cuando el acto fuere de carácter positivo; y cuando fuere de carácter negativo, tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a que subsane las omisiones en que hubiere incurrido.*

*La nulidad de la resolución o acto podrá decretarse lisa y llanamente o para determinado efecto. En este último caso deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir. Cuando la nulidad hubiese sido declarada por causas distintas a los vicios de forma o a la incompetencia de la autoridad, y deba dictarse una nueva resolución, deberá señalarse de manera concreta el sentido en que la autoridad debe dictar la nueva resolución.*

***Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo inmediato anterior, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales”.***

Por su parte, resulta pertinente citar los numerales 12 a 16 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco (en adelante LPAEJ):

## ***“Capítulo II***

### ***Elementos y Requisitos de Validez en los Actos Administrativos***

***Artículo 12. Son elementos de validez del acto administrativo:***

- I. Que sea realizado por autoridad competente en ejercicio de su potestad pública;*
- II. Que sea efectuado sin que medie error, dolo, violencia o vicio del consentimiento;*
- III. Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica, sobre una situación jurídica concreta; y*
- IV. Que no contravenga el interés general.*

***Artículo 13. Son requisitos de validez del acto administrativo:***

*I. Constar por escrito;*

*II. Contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe;*

***III. Estar debidamente fundado y motivado;***

*IV. Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;*

*V. Contener la referencia específica de identificación del expediente que se trate y nombre completo del o los interesados;*

*VI. Ser notificado apegándose a los ordenamientos en vigor aplicables y en su caso publicado. Igualmente deberá mencionar los recursos administrativos que puede interponer su destinatario en caso de desacuerdo;*

*VII. Dar intervención a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca; y*

*VIII. Ser efectuado por el servidor público facultado para ello.*

***Artículo 14.*** *Los actos administrativos surten sus efectos en tanto su nulidad no sea dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente.*

### **Capítulo III**

#### **Nulidad y Eficacia de los Actos Administrativos**

***Artículo 15.*** *Esta afectado de nulidad absoluta, el acto administrativo que no reúna los elementos de validez establecidos en el artículo 12 de esta ley.*

*El acto administrativo afectado de nulidad absoluta produce efectos provisionales, que serán destruidos retroactivamente cuando se decrete por la autoridad judicial y por ser de orden público no es susceptible de revalidarse, pudiendo invocarse por todo afectado.*

***Artículo 16.*** *Está afectado de nulidad relativa, el acto administrativo que no reúna los requisitos de validez establecidos en el artículo 13 de la presente ley; dicho acto es válido, ejecutable y subsanable, en tanto no sea declarada su suspensión o nulidad por la autoridad competente.*

***La autoridad administrativa que emita el acto afectado de nulidad relativa, puede subsanar las irregularidades en los requisitos de dichos actos, para la plena validez y eficacia del mismo. El acto que sea subsanado, producirá***

*efectos retroactivos a la fecha de su expedición, siempre que este acto no sea en perjuicio del particular”.*

De los primeros preceptos legales anteriormente citados, derivan las causas que dan lugar a la anulación de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria.

De los artículos citados en segundo término, se advierten los elementos y requisitos de validez en los actos administrativos, la nulidad y eficacia de los mismos, pudiendo la nulidad de los actos ser absoluta o relativa, según sea el caso.

En el caso que nos ocupa, la Sala estudió un concepto de impugnación relativo a la falta total de motivación en la resolución combatida, en la medida en que la autoridad demandada fue omisa en precisar los elementos que se tomaron en consideración para otorgar a la parte actora el carácter de obligada y, por tanto, de ser sujeta a las sanciones legales. De ahí que la Sala haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Sin embargo, es evidente que la autoridad jurisdiccional debió haber decretado la nulidad de la resolución combatida para determinado efecto, no así lisa y llanamente, puesto que estudió un vicio de forma y no de fondo.

Lo anterior, a pesar de que la Sala haya concluido que en la resolución reclamada “*se dejaron de aplicar las debidas disposiciones legales*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que refiere como causa de anulación de una resolución administrativa, el que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o **se dejaron de aplicar las debidas**.

Lo anterior, toda vez que dicha causa de anulabilidad se refiere a cuestiones relacionadas con el fondo del asunto (cuestiones substanciales objeto del debate), que en su caso sí producirían la nulidad lisa y llana del acto administrativo; empero, el estudio del concepto de impugnación en la sentencia en análisis, atiende a una diversa cuestión, a saber, la fundamentación y motivación de la resolución impugnada (cuestión formal), pues se trata de la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la

resolución o el acto, cuando afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución o acto impugnado (**fracción IV, artículo 75**).

En ese sentido, el artículo 76, último párrafo, de la LJAEEJ, refiere que siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las **fracciones IV y V del artículo 75**, se declarará la **nulidad para el efecto** de que se reponga el procedimiento o **se emita nueva resolución**, como en el caso debió haber acontecido.

A mayor abundamiento, el artículo 13 de la LPAEEJ, prevé los requisitos de validez de los actos administrativos, entre ellos, estar debidamente fundado y motivado, por lo que aquel acto que no reúna dicho requisito está afectado de nulidad relativa, de manera que la autoridad emisora está en posibilidad de subsanar las irregularidades del mismo, para su plena validez y eficacia.

Es aplicable la jurisprudencia siguiente:

***“NULIDAD DE RESOLUCIONES O ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. LA DECRETADA POR VICIOS DE FORMA DEBE SER PARA EFECTOS. De lo dispuesto en los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, derivan las causas que dan lugar a la ilegalidad de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria. En este marco se observa que cuando la resolución o acto materia del juicio deriva de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales y se decreta su ilegalidad por vicios de forma, no puede decretarse su nulidad lisa y llana, ni simple o discrecional, sino que ésta debe ser para efectos, los cuales se traducen en que la autoridad determine dictar una nueva resolución o bien, decida no hacerlo, en el entendido de que si decide actuar deberá sujetarse al plazo de cuatro meses con los que cuenta para cumplir con el fallo y a subsanar los vicios formales de que adolecía el acto declarado nulo, en los términos expresamente señalados en la sentencia que se cumplimente”<sup>12</sup>.***

---

<sup>12</sup> Época: Décima Época, Registro: 2008559, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 133/2014 (10a.), Página: 1689

**“NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos”<sup>13</sup>.

Asimismo, resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia siguiente:

**“NULIDAD. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.** Los artículos 80 a 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no prevén textualmente las figuras jurídicas de "nulidad lisa y llana" o "nulidad para efectos", limitándose a precisar que dicho tribunal podrá decretar la nulidad de

---

<sup>13</sup> Época: Novena Época, Registro: 170684, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: P. XXXIV/2007, Página: 26

*los actos impugnados, y que sus sentencias habrán de ejecutarse en los términos que dispongan éstas. A efecto de determinar si la nulidad decretada por las Salas de dicho órgano contencioso administrativo debe ser lisa y llana, o en su defecto, para efectos, deberá estarse a los criterios jurisprudenciales en la materia, así como a los principios que rigen el derecho administrativo. Se decretará la nulidad lisa y llana cuando el acto impugnado adolezca de vicios ostensibles y particularmente graves, que bajo ninguna forma pueden ser convalidados; el resultado jurídico de este tipo de nulidad implica la existencia de cosa juzgada, por lo que la autoridad demandada no podrá emitir una nueva resolución en el mismo sentido; por ejemplo, la incompetencia del servidor público que emitió el acto impugnado, y por regla general, en los asuntos en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal estudie el fondo del asunto, determinando que la conducta del particular está justificada por alguna norma de carácter general, o que los hechos que generaron el acto administrativo o fiscal no encuadran en el supuesto normativo invocado por la demandada. Por otra parte, la nulidad para efectos procede en los casos en que el acto impugnado contenga vicios subsanables, o que los mismos se encuentren en el procedimiento que le dio origen, lo que doctrinalmente se conoce como vicios de nulidad relativa; la consecuencia jurídica de dicha determinación obliga a la autoridad a subsanar tales ilicitudes, ya sea reponiendo el procedimiento o dictando una nueva determinación; de manera ejemplificativa, y no restrictiva, se pueden citar defectos u omisiones en el llamamiento al procedimiento administrativo (emplazamiento); no brindar oportunidad de probar y alegar; **indebida fundamentación y motivación**; y el no constreñimiento de la resolución a la cuestión debatida, que se forma con la pretensión del Estado y las defensas del particular, como sería la falta o indebida valoración de pruebas”<sup>14</sup>.*

**Análisis de la legalidad de la sentencia emitida por la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el trece de octubre de dos mil veinte, en el juicio de nulidad 1287/2015.**

**a) Hechos:**

La Sala Unitaria reconoció la validez de la resolución impugnada, por los motivos y razonamientos expuestos en la sentencia aquí analizada.

---

<sup>14</sup> Época: Novena Época, Registro: 176913, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/31, Página: 2212

**b) Criterio jurídico:**

La Sala actuó apegado a derecho al declarar que la parte actora no desvirtuó la legalidad del acto administrativo impugnado y, por ende, reconoció la validez de la resolución atacada.

**c) Justificación:**

La Sala fue atinada en sostener que el Código Fiscal de la Federación no es aplicable, supletoriamente, a la LEEPA, pues esta última regula suficientemente la manera en que deben desarrollarse los procedimientos de inspección y vigilancia.

En todo caso, el ordenamiento jurídico aplicable sería la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, en términos del artículo 116, párrafo *in fine* de la LEEPA.

De igual manera, la Sala actuó apegado a la legalidad en el sentido de declarar infundados los conceptos de impugnación relativos a que en la orden y el acta de inspección no se cumplieron con los requisitos legales previstos en la LEEPA.

4. Reflexiones del alumno o alumnos sobre sus aprendizajes, las implicaciones éticas y los aportes sociales del proyecto

- Aprendizajes profesionales

Se adquirió bastante conocimiento en cuanto a la argumentación jurídica que debe llevar toda sentencia, así como un aprendizaje profundo con respecto a los criterios jurisprudenciales en materia ambiental.

- Aprendizajes sociales

La sociedad se vería claramente beneficiada con la creación de un tribunal o sala especializada en materia ambiental, por la especialización que requiere dicha materia.

- Aprendizajes éticos

Después de este PAP queda claro que todo proyecto debe ser pensado y, si es posible, dirigido a la sociedad. Más aún, la profesión de Derecho es para contribuir benéficamente en las personas, sea cual sea su condición, así como en su entorno.

- Aprendizajes en lo personal

No solo tomas conciencia de la importancia que tiene el derecho ambiental (y su debida aplicación) en un Estado, sino también de la preparación y profesionalización que requiere esta materia, por su gran complejidad. Todo ello contribuye enormemente en favor del medio ambiente.

## 5. Conclusiones

A diferencia de países como Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú entre otros, México aún no cuenta con tribunales especializados en materia ambiental. Dichos tribunales garantizarían que quien juzga lo haga enfocado principalmente a la protección del medio ambiente ante el riesgo de su afectación y a la reparación integral del mismo ante el daño ocasionado, por lo que los efectos que se fijen deben satisfacer estos objetivos primordiales (SCJN, 2018)

Como se observó de los resultados del análisis de las sentencias, la especial naturaleza de los intereses supraindividuales como los derechos ambientales acarrea muchos problemas jurídicos y de interpretación en la protección jurisdiccional que el derecho procesal ha pretendido darles y genera grandes retos teóricos para el derecho procesal y retos prácticos para la judicatura, cuando en los tribunales se ventilan controversias de tipo ambiental, que por su complejidad, pone en evidencia la escasa preparación de la magistratura para encarar este tipo de conflictos (Valencia, 2014).

Lo anterior, sin que exista una correcta aplicación para guiar la actividad jurisdiccional en donde prevalezcan los principios rectores internacionales que rigen al derecho ambiental tales como el *principio de precaución* en donde el riesgo y el daño ambiental sean factores primarios para garantizar una justicia ambiental, el principio *in dubio pro natura* (medio

ambiente) en donde ante la duda se resuelva en favor de la naturaleza, el principio de participación ciudadana en donde el acceso a la información y a la toma de decisiones sobre proyectos que puedan llegar a afectar el medio ambiente sea cada vez más efectivo, por último, el principio de no regresión en donde no se afecte o limite la protección al medio ambiente que se tiene.

La constitución de tribunales ambientales especializados tendría que hacerse con personal capacitado de manera técnica y multidisciplinaria, que sepa con claridad que tiene una misión en la sociedad más allá de las formalidades al momento de dirimir una controversia, que es velar por los derechos humanos y buscar la justicia y equidad social. La creciente carga de conflictos socioambientales en las instancias de procuración de justicia, derivados del crecimiento económico y de las desigualdades sociales, hace necesaria la creación de tribunales especializados.

Algunas de las tareas de dichos tribunales ambientales especializados será la de resolver controversias medioambientales de su competencia, promover con sus fallos el desarrollo sustentable, disminuir la carga de los tribunales al resolver de manera especializada sobre el tema, y aumentar el cumplimiento de la legislación ambiental, incrementando el número de infractores sancionados.

Las anteriores propuestas buscan que la aplicación de la normativa ambiental vaya enfocada a un nuevo paradigma de procuración de justicia ambiental, acorde a las necesidades planteadas en la presente investigación en donde resalte de manera importante la atención de problemas socioambientales, enfocándose principalmente a la prevención, precaución, cooperación y reparación de los daños tanto de las sociedades afectadas como del medio ambiente.

La creación de dichos tribunales especializados generaría beneficios tales como creación de una jurisdicción que se ocupe única y exclusivamente de asuntos ambientales, garantizando la justicia pronta y expedita, permitir la formación de jueces y magistrados experimentados en la toma de decisiones interdisciplinarias en pro del derecho ambiental,

el desarrollo sustentable y su relación con los derechos humanos, el desarrollo de conocimientos especializados sobre las leyes ambientales, fomentar la existencia de un sistema coherente y sólido de precedentes y jurisprudencia en materia ambiental, y generar el desahogo rápido de los casos ambientales, aumentando así la eficiencia y la reducción de los costos de los litigios (Preston, 2008, pág. 2).

En mi opinión, mientras no existan tribunales especializados materia ambiental seguiremos viviendo la realidad de una procuración de justicia ambiental en la que se le da mayor importancia a la forma que al fondo de los asuntos, siendo que mientras tribunales administrativos continúen dirimiendo las controversias de la materia, los mismos seguirán emitiendo fallos carentes de los conocimientos requeridos para resolver o atender la problemática de fondo que se expone en los procesos administrativos y las necesidades que plantean los conflictos socioambientales.