



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 30 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

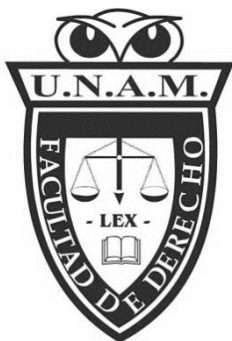
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

AZUCENA MARTÍNEZ CABRERA

ASESOR: MTRO. JOSE ANTONIO CABRERA QUINTANA



CIUDAD UNIVERSITARIA 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

La pasante de la Licenciatura en Derecho **Azucena Martínez Cabrera**, alumna de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **307205346**, solicito la inscripción en este Seminario y registro el Tema intitulado: "**Inconstitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**", la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría del Mtro. José Antonio Cabrera Quintana.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Ayudado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por la Profesora Revisora Mtra. Alejandra Macías Estrella, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco a usted la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviarle un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 7 de abril de 2015.

AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo profesional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

“El éxito es: 1% de inspiración y 99% de transpiración.”

Thomas Alva Edison

A Dios,
Por llenar de abundantes bendiciones mi vida.

A mi papá,
Porque sin ti no hubiera llegado hasta aquí
y sin ti no llegaré a donde voy.

A Mago,
Porque sacrificaste tus sueños por ayudarnos
a Alicia y a mí, a fabricar los nuestros.

A Alicia,
Por tu amor, por tu apoyo y por tu complicidad inquebrantable.

A Eduardo,
por caminar, trotar y correr a mi lado;
vamos por una meta más.

A mi tío Ricardo,
Por darme su confianza y extenderme la mano
cuando más necesitaba una.

Al Licenciado Raúl Zárraga Zárraga,
Por su amistad, por su confianza, por su apoyo
y por ser un ejemplo asiduo.

Al Maestro José Antonio Cabrera Quintana,

Por transmitirme un poco de su amplia experiencia
en la materia ambiental, por sus acertadas observaciones
y por el valioso tiempo que dedicó a este proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
con orgullo, mi alma máter.

A la Facultad de Derecho,
por formarme como profesionalista en Derecho.

Al Seminario de Derecho Ambiental
de la Facultad de Derecho,
Por su apoyo continuo.

A mis amigos,
Que permanentemente me animaron
a concluir con este trabajo.

Índice

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Introducción	I
Capítulo I EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES	
1.1. El Estado	1
1.1.1. Los elementos del Estado	1
1.1.2. Las formas del Estado	5
1.1.3. El Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	6
1.2. El principio de la división de poderes	9
1.2.1. El origen de la división de poderes	9
1.2.2. La división de poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	11
1.2.3. Principios rectores de la división de poderes	12
1.2.4. Flexibilidad del principio de división de poderes	13
1.2.5. La división de poderes en las federaciones de países desarrollados	17
1.3. La distribución de facultades entre los poderes federales	19
1.3.1. El fundamento constitucional del principio de reparto de Facultades	20
1.3.2. Clasificación de las facultades en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
1.3.2.1. Las facultades por el criterio de extensión	22
1.3.2.2. Las facultades por su naturaleza	25
1.4. Los Poderes de la Unión	27
1.4.1. Poder Ejecutivo Federal	27
1.4.2. Poder Legislativo Federal	28
1.4.2.1. Funciones del Poder Legislativo	28

1.4.2.2. Facultades constitucionales del Poder Legislativo en relación con el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	29
1.4.3. Poder Judicial de la Federación	30
1.4.3.1. Funciones del Poder Judicial	31
1.4.3.2. Facultades constitucionales del Poder Judicial en relación con el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	32
 Capítulo II EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	
2.1. El surgimiento del Consejo de la Judicatura Federal	33
2.1.1. La naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal	35
2.1.2. La integración del Consejo de la Judicatura Federal	35
2.1.3. Los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal	36
2.2. Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal	39
2.2.1. Facultades constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal	40
2.2.2. Facultades de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del Consejo de la Judicatura Federal	41
2.2.2.1. Facultades de gobierno	41
2.2.2.2. Facultades reglamentarias	42
2.2.2.3. Facultades de designación	44
2.2.2.4. Facultades financieras	45
2.2.2.5. Facultades disciplinarias	46
2.3. El funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal	48
2.3.1. La Comisión de Carrera Judicial	50
2.3.2. La Comisión de Disciplina	50
2.3.3. La Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación	51
2.3.4. La Comisión para la transparencia y acceso a la información pública gubernamental	51
2.3.5. La Comisión de Administración	52
2.3.6. La Comisión de Adscripción	52

2.3.7. La Comisión de creación de nuevos órganos	53
2.3.7.1. La creación de los juzgados de Distrito antes del establecimiento de la Comisión de creación de nuevos órganos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal	58
2.4. Modelos del Consejo de la Judicatura	59
2.4.1. Modelos Europeos del Consejo de la Judicatura	60
2.4.2. Modelos Latinoamericanos del Consejo de la Judicatura	61
 Capítulo III LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES	
3.1. La Constitución	65
3.1.1. La naturaleza jurídica y política de la constitución	66
3.1.2. La supremacía constitucional	67
3.2. Leyes constitucionales	69
3.2.1. Leyes anticonstitucionales y leyes inconstitucionales	70
3.3. Los sistemas de control de la constitucionalidad	71
3.3.1. El juicio de amparo	71
3.3.2. La acción de inconstitucionalidad	74
3.3.3. Las controversias constitucionales	74
3.3.4. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	75
3.4. La constitucionalidad del medio ambiente y sus principios rectores	76
3.4.1. El principio de prevención	78
3.4.2. El principio de precaución	80
3.4.3. El principio de la reparación del daño ambiental	82
3.4.4. El principio constitucional del acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos	84
3.4.4.1. La justicia ambiental	86
3.4.4.2. Mecanismos de protección jurídica al medio ambiente	87
3.4.5. El principio constitucional del arreglo pacífico a las	

controversias en materia ambiental	91
Capítulo IV LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	
4.1. Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	94
4.2. Consideraciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	99
4.3. El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	112
4.4. El artículo tercero Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	117
Conclusiones	121
Bibliografía	123

Introducción

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental obedece al conjunto de problemas que surgen por la ausencia de juzgados especializados en materia ambiental, y que sin lugar a dudas, deben instaurarse dentro del Poder Judicial. El Estado Mexicano se ha comprometido internacionalmente desde el año de 1972 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano y posteriormente en el año de 1992, con la suscripción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ambos en materia del medio ambiente.

El artículo 4° constitucional, párrafo V satisface el compromiso internacional que nuestro país adquirió en el año de 1972, consagrando el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, precisando que el Estado es el encargado de garantizarlo. Además, decreta que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque, esto de acuerdo a los términos dispuestos por la ley correspondiente.

De lo anterior, podemos deducir que para resolver la responsabilidad de una persona por daño ambiental, debe respetarse lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, párrafo II que reconoce el derecho que tiene toda persona a que se le administre justicia por tribunales que emitan resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Es por lo anterior que los legisladores decidieron incluir en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, específicamente en el artículo 30, juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.

El propósito que tiene la presente tesis es realizar el estudio de la competencia del Congreso de la Unión para decretar que el Poder Judicial habilite juzgados de Distrito especializados en materia ambiental y establecer que en ausencia de ellos

incumba a los jueces de distrito según la materia que corresponda. Demostrando que la determinación de la especialización por materia de los juzgados de Distrito corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, y no así al Congreso de la Unión.

En este tenor, en el capítulo I de este estudio analizamos al Estado, desde un concepto básico hasta la examinación de la forma de Estado que constitucionalmente ha adoptado nuestro país. Además, profundizamos en el principio de División de Poderes, otorgándole mayor énfasis al Poder Legislativo y al Poder Judicial por ser los temas rectores del presente trabajo.

Posteriormente, el capítulo II lo dedicamos al Consejo de la Judicatura Federal, por ser el órgano constitucional encargado de la administración, la vigilancia y la disciplina del Poder Judicial de la Federación, y que a nuestro juicio, es el órgano competente para determinar la especialización por materias de los juzgados de Distrito a través del Pleno en el que se reúnen las diferentes comisiones que lo conforman.

En el capítulo III abundamos en diversos conceptos que auxilian a la comprensión de la constitucionalidad de las leyes, de acuerdo a las teorías y los principios que deben regir en toda legislación. Además del análisis de los mecanismos existentes de control de la constitucionalidad.

Asimismo, en este capítulo estudiamos los diferentes principios del derecho ambiental consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que dan base a las diferentes leyes dedicadas a la preservación de un medio ambiente sano para el aprovechamiento de todos los seres vivos.

Finalmente, en el capítulo IV ahondamos en las consideraciones que dieron origen a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, ordenanza que da causa a este estudio. Incluyendo a éste el artículo tercero transitorio de la mencionada ley que establece un plazo de 2 años para que el Poder Judicial introduzca a su sistema los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental, mismo que vence el próximo 7 de julio del presente año.

Capítulo I

EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1. El Estado

El ser humano ha buscado a lo largo de la historia, una forma de organizarse como sociedad con el fin de obtener un bien público, alcanzando como resultado a través del tiempo al Estado. Siendo este un concepto difícil de tratar, dado la complejidad y teorías bastas que existen sobre este tema, este proyecto limitará el término de Estado con la idea de entender el propósito que nos ocupa la presente tesis.

En virtud de lo anterior, es importante referir que diversos estudiosos del Derecho concuerdan en considerar al Estado como una persona jurídica o como a una corporación, estudiando a éste como un sujeto de derecho y con personalidad jurídica, por lo tanto podemos definir al Estado como la *organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio*¹.

1.1.1. Los elementos del Estado

Ahora bien, del concepto anterior podemos distinguir que el Estado posee, *prima facie*, tres elementos, mismos que son necesarios que analicemos para poder obtener bases para la comprensión del tema que estudiamos. El primero de ellos es la población, éste es el conjunto de personas que adquieren derechos y obligaciones al vivir bajo las normas y leyes que dan legitimación y unidad al Estado.

El pueblo que pertenece al Estado tiene una doble función en éste, por una parte es la unión que construye al mismo y por otro lado, es sujeto del poder público, elemento que examinaremos en párrafos subsecuentes, por lo que la cualidad que

¹ García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 61ª. Edición, Editorial Porrúa, 2009, p. 98.

se emplea para interpretar este primer principio es el pueblo o población como objeto de la actividad del Estado que participa de su soberanía en su jurisdicción.

El siguiente elemento esencial del Estado es el territorio, porque sin suelo o tierra, recursos naturales, especialmente agua, y espacio aéreo, regulados por leyes nacionales y tratados internacionales, éste no podría manifestarse en un espacio y tiempo determinados. Es el fundamento fáctico y espacial para que el Estado exista y pueda extender su autoridad sobre todas las personas que están en él, sean ciudadanos o extranjeros, a fin de organizar la vida social mediante la dinámica y el equilibrio de todos sus elementos.

Por último, contamos con la soberanía o el poder, descrito como el elemento distintivo que afirma que un Estado es autónomo e independiente, es decir soberano. Algunos autores los reconocen como conceptos distintos, por lo que serán considerados por separado, pero esto no significa que sean juicios contrarios.

El poder del que está dotado el Estado es una fuerza dominante que se ejercita sobre su jurisdicción y comprende a la población que se encuentra dentro de su territorio, con el fin de obtener el bienestar común. Mientras que la soberanía es la capacidad para organizarse por sí mismo y con autonomía jurídica, por lo que el Estado soberano es el único que puede ordenar de manera libre en su tierra.

El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma es titular de derechos y obligaciones.²

Por otra parte, en diversas ocasiones se ha llegado a utilizar la palabra Nación como sinónimo de Estado, lo que es preciso que aclararemos pues incluso en nuestra Carta Magna se ha incurrido en este error, por lo que es prudente que

² Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario jurídico mexicano*, Editorial Porrúa, México, Tomo D-H, 2009, p. 1556.

distingamos que aunque ambos se constituyen por un conjunto de personas y que sin este medio no sería posible la existencia de ninguna de las dos ideas, la primera no se determina por un territorio, incluso es indivisible por tanto no sirve distinguirla por el idioma, la raza o la religión de los sujetos que la conforman, aunque quizás si por sus costumbres y tradiciones que al final es lo que le da identidad.

La Nación es un concepto sociológico importante y de irreductible institución jurídica apreciada constitucionalmente, que se compone por la concreción de un sentimiento que genera fidelidad y solidaridad, entre personas que han nacido y nacerán, originariamente en un suelo común, el de su patria, para crear una historia también común, pero aún más importante, para crear un futuro. *El concepto de Nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho.*³

De igual forma se presenta pero de modo más recurrente, la confusión entre Estado y gobierno, por ese motivo es imprescindible que expliquemos que el gobierno, o sea el poder público, también es un agrupamiento de personas, pero éstas ejercen dicho poder, administrando en presupuesta vía institucional los asuntos que conciernen al resto de la población, es decir, atienden conforme su competencia los asuntos públicos. El gobierno o poder público es un elemento del Estado, como también lo son la población, el territorio, la soberanía y su jurisdicción.

Y, como lo afirmó el político francés Maximilien de Robespierre, que es la patria sino el país del que se es ciudadano y partícipe de su soberanía.

Pero antes, existieron dos grandes filósofos que clasificaron al gobierno. Platón lo dividió entre aristocracia, timocracia, democracia y tiranía, mientras que Aristóteles sostenía que el gobierno se separaba entre puro e imperfecto, en el primer grupo

³ Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 57

se encontraba la monarquía, la aristocracia y la democracia, en el segundo estaba la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Asegurando que el segundo conjunto derivaba del primero pero degenerado.

La aristocracia es aquella forma de gobierno en la que el poder lo ejercen los nobles o mejor dicho, los filósofos que pertenecen a la clase social alta, se conocía como *el gobierno de los mejores*. Aristóteles consideraba a la oligarquía como una desviación de la aristocracia, porque se gobierna en el interés de los ricos y no de la comunidad, por el contrario de la aristocracia.

Por otra parte, la timocracia o timarquía es el gobierno con la ambición del obtener honor, ambicionando únicamente la consolidación personal y el reconocimiento social. Esta forma de gobierno actualmente ha sido abandonada, la razón es que las constituciones modernas se basan en el criterio de sufragio universal.

La democracia especifica que la soberanía pertenece a los ciudadanos, caracterizada por la participación de éstos en la organización del poder público y su ejercicio, eligiendo a sus gobernantes. De este concepto se desprende la famosa frase del expresidente estadounidense, Abraham Lincoln pronunciada el 19 de noviembre de 1863, alegato que muchos consideran uno de los mejores discursos de la historia humana, *El discurso de Gettysburg*, donde exclamó que *la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*⁴.

Por el contrario de lo que tratamos en el párrafo anterior, la demagogia se apoya en el clamor del pueblo, favoreciendo y estimulando sus deseos irracionales y elementales, desviándolas de la real y consciente participación activa en la vida política, mediante falsas promesas indican apoyar los intereses de la masa popular, aprovechando particulares situaciones histórico-políticas y dirigiéndolas para fines propios. Aristóteles afirma que esta forma de gobierno es la antítesis de la democracia.

⁴ Lincoln, Abraham. *El discurso de Gettysburg*, Libertad.org, www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg, página consultada el mes de septiembre de 2014

El gobierno de una sola persona es mejor conocida como monarquía, donde el poder supremo es atribuido a un solo individuo que recibe el nombre de rey, monarca o emperador, accediendo al poder por derecho de nacimiento o un derecho divino, donde se supone que Dios lo elige directamente para gobernar a los demás. La monarquía fue establecida en la Nueva España, bajo la dirección inmediata de un virrey que representaba en estas tierras al rey de España.

Por último está la tiranía, donde a través de un ilimitado poder, un solo hombre gobierna sin importar las necesidades que tengan los gobernados, buscando permanencia perpetua. Esta forma de gobierno es considerada como la forma imperfecta de la monarquía.

Aclarado lo anterior, es evidente que el Estado está formado por más elementos que la población, el territorio y el poder, porque resulta necesario que su pueblo sea dirigido por personas físicas para cumplir con su finalidad y es indispensable que todo individuo que es parte del mismo sea fiel para poder ir en un solo sentido, es ahí donde se ubican el gobierno y lo nacional.

1.1.2. Las formas del Estado

Al igual que el gobierno, el Estado ha sido objeto de división por la doctrina, la clasificación consiste en tres tipos, en unitario, confederado y federal.⁵ En el sistema unitario subsiste tanto la unidad política como la constitucional, siendo supremo el poder central, impidiendo que los demás territorios gobiernen hacia el interior, desprendiéndose de su autonomía y sujetándose al mandato del gobierno principal.

Por el contrario, en el régimen confederado los Estados no sólo gozan de autonomía, también son soberanos en cuanto a su gobierno interno e incluso pueden fijar relaciones internacionales por cuenta propia.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 112

En cambio, el federalismo se posiciona entre ambas direcciones, tiene un gobierno central dirigido por el jefe del Estado, en nuestro país denominado titular del Poder Ejecutivo Federal o Presidente de la República, pero éste no priva a las demás entidades federativas de tener autonomía, a las cuales la ley les señala su competencia y sus límites, esto se conoce como el régimen de distribución territorial del poder. Donde existen diversos niveles de gobierno y cada uno de ellos tiene un distinto ámbito de jurisdicción.

El federalismo reconoce la existencia de fuerzas distintas al poder central, con la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas, como una propia Constitución y leyes ordinarias para autorregularse, aunque éstas no deben ser opuestas a la ley suprema del Estado. Entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente, estando ambos subordinados a la constitución de las que se derivan, sea respectivamente local o federal.

Tampoco es posible que éstas establezcan relaciones internacionales independientemente del resto de entidades que conforman a la unidad. Es el Estado quien en representación de la federación, se adhiere a acuerdos internacionales, o puede llegar a ser parte de un juicio ante la Corte Internacional de Justicia.

Es posible que logremos identificar con la distinción jurídica de las constituciones qué forma tiene el Estado al que se estudia, porque el Estado se crea y regula según su propia Constitución.

1.1.3. El Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución es la norma jurídica suprema de un Estado que refleja la legitimidad del sistema político en el que se inserte. En ésta se otorgan derechos y se definen las obligaciones del pueblo y de sus gobernantes.

México a lo largo de su historia ha combatido los problemas que enfrenta la sociedad con diversas leyes fundamentales, algunas han establecido un Estado centralista, mientras que otras han decretado una federación.

Históricamente encontramos en primer lugar a la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cádiz de 1812⁶. Esta Constitución ordenó que la soberanía residiera en la nación, perteneciéndole a ella el derecho de establecer las leyes, sin embargo esta Constitución tuvo una transitoria vigencia al ser desconocida por el rey Fernando VII. Igualmente, por un breve lapso entró en vigor la Constitución de Apatzingán en 1814, inspirada en el documento *Sentimientos de la Nación*⁷, escrito donde se contempló por primera vez el principio de división de poderes⁸, tema que posteriormente será tratado en este trabajo por la importancia que tiene para desarrollar la postura de la presente tesis, también denominado *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. Sólo fue obedecida por los territorios controlados por el ejército insurgente, por lo que dejó de tener eficacia a la derrota y muerte del José María Morelos y Pavón.

Concluida la Independencia en el año de 1821, dada la incertidumbre jurídica en la que se encontraba el México independiente después del fracaso de la corona española, se decidió que la Constitución de Cádiz seguiría vigente en nuestro territorio.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Breve historia de la Constituciones de México*, 2ª Edición, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación: Universidad Nacional Autónoma de México: Museo de las Constituciones, México, 2012, p.8

⁷ Declaración general de principios, que escribió José María Morelos con el apoyo de Andrés Quintana Roo. En ellos se resume el ideario insurgente en 23 puntos, con el fin de encausar las discusiones del Congreso de Anáhuac, agrupación formada con el propósito de elaborar el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

⁸ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Prólogo por Patricia Galeana, *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, Antología documental*, Secretaría de Educación Pública, México, 2013, p. 76.

Después, se formó un Congreso Constituyente que estableció lo que se considera como la primera constitución mexicana, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, mejor conocida como la Constitución de 1824 y con la que nace el Estado Mexicano, instituyéndose una República representativa popular federal, concediendo autonomía a las provincias, ahora llamadas estados, y estableciendo la división y equilibrio de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial en su texto⁹.

En 1835, se inició la elaboración de una nueva constitución, conocida como *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, ésta pondría fin al sistema federal un año después, dividiendo el país en distritos y los distritos en partidos, y creando un Supremo Poder Conservador, pero resultó efímera. Para 1847 se aprobó *el Acta Constitutiva y de Reformas*, que restableció el federalismo y la división de poderes, e introdujo el juicio de amparo.¹⁰

En 1857, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* mantuvo el federalismo pero no logró la estabilización del Estado, motivo por lo que en el año de 1917, Venustiano Carranza expidió una nueva constitución, cuyo nombre oficial es *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Ésta es ley suprema que nos rige actualmente y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo¹¹.

Cabe hacer énfasis que ésta Constitución decreta que por voluntad del pueblo mexicano, México es una república representativa. Esto significa que la forma de estatal que adoptó el Estado mexicano está en contra de que el poder esté en manos de un solo hombre, además debe contar con representantes del pueblo que tomen decisiones políticas en su nombre. También se establece en el artículo 40 que es una democracia y que tiene el carácter de federal.

⁹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª Edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, p.10.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. cit. Nota 6, p. 17

¹¹ *Ibidem*, p. 27

Esta constitución ha experimentado múltiples reformas, a fin de responder a los cambios sociales de nuestro país, pero es evidente que en más de una ocasión ha persistido el principio de división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, permitiendo un mejor ejercicio del sistema democrático, régimen que consagra nuestra Carta Magna.

1.2. El principio de la división de poderes

Este precepto ha sido estrechamente ligado con la idea de soberanía, incluso se le ha considerado como una de sus atribuciones. La primera facultad que tiene un Estado soberano es la de dictar leyes, la segunda es la de ejecutarlas y la tercera es la de aplicarlas en casos particulares. Esta separación responde a la idea de otorgar a cada función material un órgano diferente, distribuyendo el poder central en más de un hombre y así conseguir el propósito que tiene la forma de gobierno que haya adoptado el país a través de la constitución que le da legitimidad al Estado que lo domina.

El principio de división de poderes en la actualidad se ha transformado de acuerdo al conjunto de reacciones que han tenido los Estados constitucionales en relación a los retos que enfrentan las sociedades con la creciente globalización. Sin embargo los Estados siguen optando por ordenar racionalmente sus tareas, teniendo por objeto impedir que los gobernantes abusen de sus cargos en perjuicio de los habitantes de un país.

1.2.1. El origen de la división de poderes

Este pensamiento tiene orígenes desde Grecia, donde filósofos de la altura de Aristóteles y Platón expusieron la idea de la división de poderes para proteger a los ciudadanos que en tiempo pasado no podían participar en el gobierno. Pero es hasta la Ilustración en el siglo XVIII, en el llamado *Siglo de las Luces*, que éste principio cobró fuerza influyendo notoriamente en el surgimiento del constitucionalismo moderno.

John Locke, considerado el padre de la división de poderes, comenzó con la teoría que en el estado natural existen ciertos tipos de propiedad, vida y de seguridad, para garantizarlos era ineludible suscribir un contrato social que diera vida a un tercer mediador, controlándolo de tal manera que no existiera un poder soberano, limitando al poder con el poder mismo, creando un sistema de equilibrio entre poderes.

Para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder.¹²

De la divulgación de la reflexión anterior se encargó el pensador político Montesquieu, sabía que la democracia seguía siendo tiránica, por lo que decidió divulgar que el elemento esencial para la libertad era la moderación. Aclarando en su obra *El espíritu de las leyes que para no abusar del poder, es preciso que por disposición de las cosas, el poder frene al poder¹³*. Sosteniendo que la limitación del mismo mediante su división es garantía de la libertad.

Esta corriente ideológica apareció en las leyes por primera vez en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ratificando que *toda sociedad en la cual la garantía de los derechos humanos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución.¹⁴* De lo anterior interpretamos que si el poder no está dividido el Estado no garantizaría los derechos fundamentales del hombre, por lo que no puede considerarse constitucional.

¹² Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 86

¹³ Montesquieu, Charles Louis de Secondat Barón de, *El espíritu de las leyes*, bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000630.PDF, página consultada en septiembre de 2014, p. 124

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789*, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, www.jurídicas.unam.mx, página consultada en septiembre de 2014, p. 773

En México a partir de la Constitución de 1824 fue establecida la teoría del Barón de Montesquieu, segmentando al poder con el propósito de que una fuerza semejante pudiese controlar al otro obteniendo un equilibrio necesario para la adopción de los derechos del hombre, por lo que se puede considerar a éste país como partidario del principio de división de poderes desde su nacimiento, al concluir la guerra de independencia.

1.2.2. La división de poderes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Nuestra Constitución Política establece en el artículo 41 que *el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión*, pero es en el artículo 49 donde encontramos el fundamento constitucional del principio de división de poderes, anunciando la existencia del Supremo Poder de la Federación dividido para su ejercicio en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y por último, en el Poder Judicial.

Este artículo prohíbe expresamente que se reúnan dos o los tres poderes en una única persona o en una sola corporación, además impide que el poder Legislativo esté a cargo de un individuo, es decir, deposita este poder en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

No obstante, señala que por invasión, perturbación grave a la paz pública, comercio exterior, o de cualquier otro caso que ponga en grave peligro a la sociedad mexicana, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos adquiere la facultad para legislar. Estos casos requieren de un estudio más profundo por la complejidad del tema, pero para el análisis de la presente tesis se limitará a lo anteriormente dicho como una singularidad constitucional en contra del principio que se defiende, esclareciendo que éstas son las únicas situaciones excepcionales, en las que dos conjuntos de poder podrían recaer en un solo hombre, aunque no es de forma ilimitada pues los titulares de las Secretarías de Estado y el Procurador General de la República deben estar de acuerdo con la decisión que promueva el Ejecutivo, además de contar con la aprobación del

Congreso de la Unión o ser facultado por el mismo, dependiendo el supuesto constitucional.

Por lo que destaca que en un Estado constitucional de Derecho moderno, los poderes se encuentran divididos protegiendo las libertades individuales, porque todo se habría perdido si una misma persona o un mismo organismo ejerciera los tres poderes. La adecuada y atingente división de poderes garantiza los derechos fundamentales del hombre, como está establecido.

1.2.3. Principios rectores de la división de poderes

De la separación del poder es posible que desprendamos dos principios característicos, estos son el de legalidad y el de imparcialidad, ambos indispensables para garantizar la libertad. El primero consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa, con fundamento en la ley que les da origen, implicando la necesaria autonomía del órgano jurisdiccional como protector del control efectivo del cumplimiento de la norma. Mientras que el segundo se resume en la separación e independencia del órgano judicial tanto del ejecutivo, como del legislativo.

Cada principio cuenta con un poder que lo garantiza, del primero se confía al poder legislativo y del segundo el poder judicial se encarga de esa tarea. En este sentido, se halla que *la separación de funciones y su lógica jerárquica sólo logra surtir todos sus efectos cuando los órganos del poder se encuentran divididos y el órgano judicial actúa de manera independiente.*¹⁵

La doctrina nos advierte que la división de poderes tiene tres significados diferentes, puede declarar que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno, refiriéndose a una verdadera y material separación de poderes. Además es posible que aclare que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de otro, es decir un miembro

¹⁵ Carbonell, Miguel, Pedro Salazar Ugarte, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2011, p. 14.

estatal está obligado a respetar el trabajo que realiza otro al realizar sus actividades correspondientes. Por último, es necesario enfocar nuestra atención en el tercer sentido de la división de poderes pues implica que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.¹⁶

Cuando un órgano de gobierno tiene constitucionalmente asignada una función, se encuentra impedido para delegarla o transmitirla a otro y, además, debe ejercer tal atribución, no pudiendo dejar de actuar o hacer caso omiso del mandato constitucional¹⁷. Por lo que es importante destacar que si un órgano tiene que ejercer una facultad que le ha sido exclusivamente atribuida por el texto constitucional no puede hacerlo de cualquier modo, o de forma parcial e incompleta, o trasladar su responsabilidad a otro órgano del Estado, sino que tiene que ejercerla a plenitud. Asimismo, cabe señalar, para efectos de esta tesis, que el legislador no debe regular asuntos que corresponden materialmente a los órganos jurisdiccionales, indicando que la separación del dominio no sólo significa que los poderes no interfieran entre sí, sino que también que la relación entre el legislador y el juzgador se lleve de manera que la ley deje sitio al juez para ejercer su trabajo. Es menester, entonces, que el poder judicial estructure y desempeñe conforme sus atribuciones su propio funcionamiento al igual que el ejecutivo y el legislativo en sus respectivas competencias.

1.2.4. Flexibilidad del principio de división de poderes

Sin embargo, conviene señalar que *la separación de poderes en tres órganos claramente diferenciados no siempre supone una separación definitiva y tajante de las funciones estatales¹⁸.* Desde el punto de vista de las funciones que llevan a cabo los diferentes órganos, tenemos que el principio que estudiamos tiende a ser flexible, permitiendo que dichos poderes colaboren y hasta puedan realizar sus respectivas funciones de manera coordinada. Al final, el objetivo

¹⁶ Carbonell, Miguel, Pedro Salazar Ugarte, Óp. Cit. Nota 15, p. 15

¹⁷ Ídem

¹⁸ Ibídem, p. 34

principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación determinante para inmovilizarlo.

No obstante, debemos destacar que lo anterior no significa que los Poderes de la Unión puedan adjudicarse facultades que expresamente corresponden a otro poder o a otro órgano, por lo que es necesario que las funciones que se encuentran explícitamente en la Carta Magna se ejerzan exclusivamente por quien recaen de acuerdo a la ley suprema.

En torno a esto, la Suprema Corte respalda lo anteriormente señalado en la Tesis aislada, Semanario Judicial, Tomos 151-156, Tercera parte, Séptima época, Segunda Sala, p. 117 esclareciendo el carácter flexible que tiene el principio en estudio, dictando lo siguiente:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes consagrada en la Constitución federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresas consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permita que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponde a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación y los artículos 29 y 131 de la propia constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias

puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario en primer lugar, que así lo consigne expresamente la carta magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en un segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

En la anterior tesis la Corte establece flexibilidad en el principio de división de poderes consagrado constitucionalmente, y a su vez la limita estableciendo excepciones en las que aplica la misma, éstas se encuentran dentro de la propia constitución donde permite a los poderes ejercer funciones que no son propiamente de ellos, como determinamos anteriormente en el caso del artículo 49 constitucional donde se le otorgan al Ejecutivo facultades legislativas, pero únicamente en los casos contemplados en los preceptos 29 y 131, de la forma que explicamos.

Por lo que toda facultad que encontramos explícitamente otorgada a un órgano por la constitución, debe ser respetada por diverso poder, sin importar la justificación que se tenga en la intervención, pues fue señalada esa actividad a otro miembro por la ley suprema, debiendo ser esto de estricta aplicación. Deducimos entonces que un poder está imposibilitado a arrogarse facultades correspondientes a la esfera de atribuciones de otro poder; y, tampoco es posible que leyes ordinarias atribuyan facultades y competencias a uno de los poderes que, incumben a otro, a excepción de que la propia Carta Magna así lo consigne.

En relación a lo anterior, es importante que presentemos otra sentencia de la Suprema Corte de Justicia, específicamente en la tesis P./J.80/2004 de la Novena

época, Pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1122, donde se defiende el principio de división de poderes teniendo en cuenta la flexibilidad del mismo pero estableciendo un límite mediante conceptos que todo poder constituyente tiene que tener presente para no confundir sus labores con las de otro, tesis que está en el siguiente sentido:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de la división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de la violación al principio de la división de poderes pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un

curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

De la lectura de esta resolución desprendemos que cuando un poder interviene o intercepta en el trabajo comisionado a otro comete violación al principio constitucional de división de poderes, pretendiendo eliminar del ejercicio del poder público toda reminiscencia de arbitrariedad o de abuso y expulsar toda acción de absoluto poder.

1.2.5. La división de poderes en las federaciones de países desarrollados

A continuación analizaremos como algunas de las federaciones han operado el principio de la separación del poder supremo, estudiando brevemente las condiciones y los elementos más destacados en los que se apoyan para aplicarlo y examinar si les ha resultado conveniente seguir con mencionado principio.

Comenzaremos por los Estados Unidos de América, considerada como la primera federación moderna. Este país adoptó el sistema federal para organizar a su gobierno en 1789, revocando al gobierno confederado, integrándose por 50 estados, más 2 estados libres asociados y 3 territorios agregados. Al principio de la incorporación del régimen federal el país sufrió una guerra civil, pero esto sólo la formó como la federación más estable del mundo, resultando como un punto de referencia en cualquier estudio comparado.¹⁹

La principal característica del sistema de distribución de poderes reside en que la Constitución enlista una serie de materias que están bajo autoridad federal, dejando a los estados temas no específicos de forma residual. Además del manejo de competencias legislativas, éste país utiliza el principio de división de poderes como mecanismo para equilibrar y controlar el poder ejecutivo no

¹⁹ Watts, Ronald L., Sistemas federales comparados, 2ª edición, Editorial Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2006, p. 21

interfiera en el poder legislativo y viceversa. Lo que consolida a esta federación como una de las más estables, en consecuencia se ha tomado como referencia en los estados federalistas que estudiaremos a continuación.

Ahora bien, la federación suiza está formada por 26 unidades constituyentes que reciben el nombre de *cantones*, dentro de éstas unidades 6 son *semicantones*.²⁰

En este país el principio de separación de poderes se aplica a las instituciones federales. El poder ejecutivo es llamado Consejo Federal, debido a que es un órgano colegiado elegido por el poder legislativo por un tiempo determinado y compuesto por 7 consejeros, dejando el cargo de presidente a rotación entre estos miembros anualmente. El poder legislativo suizo es bicameral, compuesto por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, teniendo los cantones dos representantes cada uno, pero no así los *semicantones*, éstos tienen uno por cada uno en los consejos. Además de ser los encargados de representar a los cantones en alguno de los consejos que mencionamos, también pueden pertenecer al parlamento federal, de tal modo que aproximadamente una quinta parte de la corte es miembro de alguna de las dos cámaras.²¹

Canadá se convirtió en federación en 1867, dividida en 10 provincias y 3 territorios septentrionales²², siendo la primera en incorporar un sistema de gobierno en donde el ejecutivo y el legislativo están fusionados pero con un parlamento independiente. Esta combinación ha sido adoptada en Australia y en otras federaciones repercutiendo de forma significativa en la dinámica del federalismo.

La federación australiana siguió el modelo canadiense, combinando instituciones federales y parlamentarias. No obstante, se decidió incorporar al Senado con

²⁰ Departamento Federal de Asuntos Exteriores, Presencia Suiza, <http://www.swissworld.org/es/>, página consultada en septiembre de 2014.

²¹ Watts, Ronald L., Óp. Cit. Nota 19, p. 25

²² Government of Canada <http://www.canada.ca/en/services/culture/history.html>, página consultada en septiembre de 2014

representantes de las provincias, desarrollando las instituciones de manera más acentuada que Canadá.²³

En Austria, las instituciones federales tienen forma parlamentaria, donde el canciller y el ejecutivo son responsables ante el Parlamento Nacional, sin embargo existe un presidente federal que desarrolla las funciones de jefe de Estado. El legislativo está dividido en un sistema bicameral, elegidos por representación casi proporcional a la cantidad de población.²⁴

Mientras, en Alemania existe una estrecha relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. El primero ostenta la mayoría de competencias legislativas, pero los estados tienen por mandato constitucional la responsabilidad de ejecutar estas leyes. Además, estos gobiernos participan de manera directa en el proceso de toma de decisiones del gobierno federal a través de la presencia de ministros y miembros de la segunda cámara legislativa.²⁵

Podemos observar claramente que la división de poderes ha influenciado en los países que económicamente han alcanzado desarrollo, cumpliendo con el propósito de todo Estado de Derecho, y aunque en varias ocasiones el poder legislativo ha tenido mayor poder sobre el ejecutivo y el judicial, es claro que es fundamental la independencia de los tribunales para la impartición de justicia como protección de los derechos fundamentales de su población.

1.3. La distribución de facultades entre los poderes federales

Como analizamos en las páginas anteriores, encontramos que el federalismo debe hallar la forma de repartir las facultades entre los diferentes ámbitos de gobierno, por lo que continuamos con una descripción de la manera en la que el Estado mexicano ha resuelto este problema. Pero antes es necesario que aclaremos lo que se entiende por facultad, en sentido jurídico es una potestad

²³ Watts, Ronald L., Óp. Cit. Nota 19, p. 28

²⁴ *Ibíd.*, p. 32

²⁵ *Ibíd.*, p. 35

otorgada por una constitución o por una ley para que una institución realice un acto que sea considerado legal, con la finalidad de realizar el objetivo fundamental del Estado. Lo que para el investigador Tamayo y Salmorán es que una institución esté *investida jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto válido, para producir efectos jurídicos previstos*²⁶. Aunque la idea de facultad está estrechamente asociada con el concepto de competencia, ambas nociones no deben ser confundidas, por lo que respecta a este trabajo estos términos no serán usados de manera indistinta.

En México, la partición de facultades se considera rígida porque, en principio, sólo puede ser modificado por el constituyente y no por el legislador común, es decir, debe realizarse a través de reformas constitucionales. Y, aunque en páginas previas estudiamos diferentes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde lo describen como un sistema flexible, se desprende que las facultades que confiere la Carta Magna expresamente a un órgano no pueden ser tomadas por otro, esto se consideraría una violación a la división de poderes, principio rector de todo Estado que se considera democrático, y como mencionamos en párrafos anteriores, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra a esta República en una democracia.

1.3.1. El fundamento constitucional del principio de reparto de facultades

Examinamos el contenido del artículo 49 constitucional que es dedicado al principio de división de poderes, donde se reparte el Supremo Poder Federal en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, ahora corresponde el estudio del principio de la distribución de facultades entre los poderes, el cual está contenido en el artículo 124 constitucional que establece:

²⁶ Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 60

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por consiguiente, deducimos que las facultades de los poderes federales se encuentran expresamente en la Constitución, artículos que analizamos posteriormente con la finalidad de limitar las tareas que la carta federal ha designado a cada poder, recalcando que al estar expresamente establecidas en la ley suprema no pueden ser ejecutadas por diferente órgano al que no estén claramente encomendadas, como está sustentado.

Sin embargo, el constituyente de 1917 no redactó el artículo 124 contando con bases históricas, por lo que es conveniente hacer breve memoria en uno de los puntos que dieron origen al reparto de facultades, es ahí donde entra el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que en lo relativo al tema se dictó lo siguiente:

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de restricción.²⁷

Aunque el artículo ha evolucionado para finalizar en el concepto que hoy protege nuestros derechos fundamentales, la esencia es la misma pues evidentemente se busca la limitación de los poderes a través del sometimiento de cumplir únicamente las atribuciones que les fueron concedidas por la ley suprema.

1.3.2. Clasificación de las facultades en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora bien, para que consigamos un mejor estudio de las potestades que cada poder tiene, es necesario que conozcamos diversas clasificaciones que se

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 474

han hecho acerca de ellas, identificando los rasgos peculiares de éstos que puedan ser asociados a esa clase. Por consecuencia, la categorización que desprendemos de las facultades que contiene la Constitución mexicana son las facultades por el criterio de extensión y por su naturaleza. Por tanto, continuamos con el análisis respectivo.

1.3.2.1. Las facultades por el criterio de extensión

De acuerdo con el Maestro Carlos Fernando Matute González, dentro de esta clasificación encontramos las facultades exclusivas de la Federación, éstas son las atribuciones otorgadas en forma expresa por el constituyente a un órgano federal, de tal manera que puede válidamente oponerse a que una entidad federativa las ejerza. Por lo que los estados no pueden legislar en todas aquellas materias que son competencia del Congreso de la Unión. Tienen como característica ser concretas y deben establecer la materia en la que se va a actuar, limitando así el actuar del poder federal.²⁸

Este tipo de facultades *sirven de base al principio de distribución de competencia previsto en el artículo 124 constitucional*²⁹, precepto que analizamos en páginas anteriores. Esta clasificación probablemente sea la de mayor importancia en el presente trabajo porque incide directamente y sirve de apoyo al tema que defendemos.

Las facultades otorgadas a la Federación son expresas y limitadas, esto para proteger la garantía constitucional que como principio de legalidad dicta que la autoridad sólo puede hacer lo que una ley le faculta ejecutar. Sin embargo, existen las facultades implícitas, éstas son el medio necesario para poder realizar las

²⁸ Matute González, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.

²⁹ Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo hacia la integración del derecho administrativo federal*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 122

facultades explícitas, en términos del artículo 73 constitucional, fracción XXX que a la letra dice:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Las facultades implícitas sólo se pueden justificar si existe una facultad explícita que por sí sola no pueda ejecutarse, debe existir la relación del medio necesario respecto al fin, es decir deben tener relación con las facultades que le dieron origen; y por último, incumbe el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de su existencia, sin crear ninguna facultad autónoma de las facultades explícitas.

Además de las facultades exclusivas de la Federación, existen las que son únicamente de los estados, aquellas no son otorgadas de manera expresa por el constituyente federal, excepto las de *materia municipal, cuya regulación es competencia de las entidades federativas*³⁰. En la constitución estatal se deben otorgar dichas potestades a los poderes locales, para que éstos puedan actuar conforme al principio mencionado, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

Es importante que señalemos que las facultades exclusivas de las entidades federativas derivan de la naturaleza del estado miembro de la federación y no de la delegación de facultades federales concedidas a los poderes centrales a favor de los estados.

Por otra parte están las facultades coincidentes en *latu sensu*, son aquellas atribuciones que implican la participación de las dos esferas de gobierno. La coincidencia se puede presentar en materias que están reservadas a la federación como la salud, la educación, los asentamientos humanos, entre otras.

³⁰ Matute González, Carlos F., Óp. Cit. Nota 28, p. 197.

Dentro de esta clasificación existen las facultades coexistentes, donde ambos ámbitos de gobierno pueden realizar pero que la competencia se distingue por el espacio territorial de acción. Aunque es forzoso anotar que la Federación es competente en todo el territorio nacional en forma supletoria o para establecer principios generales que orienten la actividad de los entes de gobierno de ambas instancias.

Por otro lado, están las facultades concurrentes donde una parte compete a la Federación y otra a los estados y municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, el territorio no es el elemento definitorio también se contempla la generalidad, el impacto nacional o regional del tipo de actividad estatal a desarrollar.

Para lograr diferenciar las coexistentes de las concurrentes observamos que en las primeras existe cooperación y coordinación entre las instancias, provenientes de la legislación común por la necesidad de unir esfuerzos, mientras que en las segundas la constitución establece cuáles lo son, como entre otras las materias de asentamientos humanos, salud, y preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Por último están las facultades auxiliares, son aquellas en que una autoridad federal por mandato constitucional o legal ayuda a una autoridad estatal, o viceversa, en el cumplimiento de una obligación que le pertenece a la primera. Éstas han servido para evitar duplicidad de acciones.

Resulta necesario aclarar que en el presente estudio analizamos en diversas tesis del máximo tribunal de justicia del país que la ayuda entre autoridades no debe existir, porque se daría una violación al principio de división de poderes, por lo que las facultades auxiliares sólo son válidas entre autoridades pertenecientes al mismo poder pero de diferente esfera territorial, mas no así entre poderes, sean estos federales o estatales.

Aclarado lo anterior, nos corresponde considerar la clasificación de las atribuciones por su naturaleza, aunque es necesario advertir que abundamos en las legislativas y en las jurisdiccionales por ser las que mayor interés tienen en la tesis que propugnamos.

1.3.2.2. Las facultades por su naturaleza

Para una mejor exploración este grupo de clasificación Matute González distingue entre facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Las primeras son aquellas que se otorgan a un órgano colegiado para realizar normas generales, abstractas y universales para regular a la sociedad.

Anteriormente analizamos el artículo 49 constitucional que recoge el principio donde el Poder Legislativo no puede reunirse en una sola persona, por lo que además la norma debe tener origen en un cuerpo colegiado electo con alguna base de representatividad para que las leyes que expidan sean válidas. Aunque como se mencionamos con anterioridad, existen dos excepciones contempladas en este mismo artículo donde faculta al ejecutivo a legislar sobre materias específicas.

Las facultades administrativas son las actividades prácticas que el Estado desarrolla para cuidar los intereses públicos que asume en los fines propios dirigidos a la satisfacción de las necesidades de la población de manera directa e inmediata.

Por último, las facultades jurisdiccionales son aquellas que se realizan de forma monopólica por el órgano responsable de administrar justicia. Éste cuenta con independencia e imparcialidad, resolviendo conflictos de intereses entre los gobernados o el Estado, a través de una sentencia con la que crea, modifica o extingue una situación concreta de derecho.

Esta función jurisdiccional se reparte en los dos ámbitos de gobierno con base a cuatro criterios. El primero de ellos está relacionado con la garantía de la supremacía constitucional y la revisión de la constitucionalidad de los actos de las

autoridades, asignando ambos aspectos jurisdiccionales al Poder Judicial de la Federación como así lo disponen los artículos 103 y 104, fracción IV y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dictan:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

(...)IV. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

V. De aquellas en que la Federación fuese parte; (...)

Además se incluye la competencia para dirimir las controversias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal con relación al artículo 106 constitucional.

El segundo razonamiento es la jurisdicción concurrente entre los órganos jurisdiccionales federales y los estatales aplicándose cuando la controversia involucra a una legislación federal, afectando únicamente a intereses particulares. La elección corresponde a la parte actora.

El tercer juicio es la jurisdicción exclusiva para los tribunales federales cuando una de las partes sea la Federación.

Por último, el cuarto criterio es la jurisdicción de los órganos de justicia federal que conocerán de las controversias que se relacionen con la normatividad expedida por las instancias federales, leyes o tratados internacionales, dentro de su competencia, y las locales actuando de la misma manera en las controversias que las instancias locales emitan dentro de su competencia.

1.4. Los Poderes de la Unión

El Distrito Federal fue creado para servir de sede de los Poderes de la Unión, tal como lo establece el artículo 44 constitucional, que textualmente dice:

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

Esto con la finalidad de preservar equidad entre los Estados miembros de la Unión y garantizar a las autoridades federales las condiciones para el cumplimiento de sus funciones. El artículo 49 constitucional es el que dispone la denominación de cada poder, quedando en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Respecto a esta tesis, el poder Legislativo y el poder Judicial son de mayor interés que el poder Ejecutivo, por lo que en este punto se desarrollarán de manera exhaustiva los primeros y no así el liderado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin excluir un breve estudio por su importancia en el sistema federal que se analiza.

1.4.1. Poder Ejecutivo Federal

Como establecimos en el párrafo anterior, este poder se deposita en el Presidente de la República, elegido por voto popular cada 6 años, sin posibilidad de ser reelecto. Para el cumplimiento de sus funciones se auxilia de la administración pública federal.

Además, es el encargado de dirigir la política exterior, de celebrar tratados internacionales con la aprobación de la Cámara de Senadores y de representar al

país en eventos diplomáticos internacionales, entre otras facultades con relación al derecho internacional.

En materia judicial, el presidente está facultado a conceder el indulto a reos sentenciados, designa al Procurador General de la República, presenta a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y además, facilita al Poder Judicial los auxilios que éste necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

1.4.2. Poder Legislativo Federal

Ahora bien, este poder está consignado en el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. La primera está constituida por 500 miembros, electos cada 3 años. Trescientos de ellos son electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, los demás son elegidos de acuerdo al principio de representación proporcional.

Es importante que destaquemos que para ser diputado se requiere que no sea Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado, Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejero Presidente o Electoral del Instituto Nacional Electoral. Además no debe ser magistrado o juez, federal o local.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 personas que cumplen con los mismos requisitos que están establecidos para los que desean ser diputados, incluyendo las del párrafo anterior, pero éstos deberán contar con 25 años cumplidos al día de la elección. La renovación de ésta cámara en su totalidad es cada 6 años.

1.4.2.1. Funciones del Poder Legislativo

Debido a que los Poderes de la Unión deben contar con personas que los auxilien en el cumplimiento de sus deberes, se ha impulsado que éstos tengan funciones diferentes a los establecidos por su naturaleza. Dentro de estas

situaciones está la función legislativa, descrita como la actividad central del poder en estudio. De la misma proviene el nombre, consiste en la creación de normas abstractas, generales e impersonales. Además de la facultad de reformar la constitución, por ser el único órgano legitimado para ello.

Aparte de las funciones legislativas, el Legislativo tiene una segunda actividad denominada de control, sirviendo de contrapeso frente al Poder Ejecutivo para evitar abusos por parte de ese poder. Lo hace declarar respecto a las partidas a las que fue designado el presupuesto por ser la autoridad representante del pueblo.

Por otra parte está la labor financiera, relacionada con la anterior. Consistente en la autorización del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, mismos que sostendrán al Estado por un año, teniendo la facultad de determinar el presupuesto del que gozarán diversos órganos.

Asimismo, el Legislativo tiene función jurisdiccional, la cual consiste en juzgar y determinar si existe responsabilidad por parte de servidores públicos de alto rango, de acuerdo a la ley aplicable. La Cámara de Diputados funge como órgano acusador, mientras que la de Senadores es órgano de sentencia, haciendo efectivo el juicio político que la Constitución mexicana contempla.

1.4.2.2. Facultades constitucionales del Poder Legislativo con relación al artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Como analizamos en párrafos anteriores, el Congreso de la Unión tiene principalmente la función de legislar y es así que constitucionalmente, este órgano tiene la facultad de expedir ordenamientos en materia ambiental, tal como lo establece el artículo 73, fracción XXIX-G que a la letra dice:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

(...) XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia

de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

(...)

No hay que olvidarnos que de acuerdo al sistema federal, las facultades que tiene cada Poder la Unión son para garantizar los derechos fundamentales de las personas que habitan en el Estado, por lo que el artículo constitucional que fundamenta dicha facultad es el precepto 4to, párrafo V que determina:

Artículo 4. (...) 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.

Ahora bien, es notable que el Congreso de la Unión con el fin de cumplir con el mandato constitucional, se dio a la tarea de garantizar mediante normas jurídicas el derecho que toda persona tiene de disfrutar un medio ambiente sano. Además tiene la tarea de responsabilizar a quien lo dañe o deteriore, pero sin excederse de las facultades que le fueron concedidas en diversas fracciones del artículo 73 constitucional. No se debe perder de vista el principio de división de poderes y el fin de este.

1.4.3. Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial es el encargado de resolver los conflictos entre particulares de competencia federal, así como los litigios entre particulares y las autoridades, solucionando las controversias originadas por actos o leyes que violen los derechos fundamentales de los que todo individuo goza.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste poder se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; y en Juzgados de Distrito. Mientras que la administración, vigilancia y disciplina de este Poder,

con excepción de la Suprema Corte, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

El estudio de los órganos que componen al Poder Judicial es esencial para la estructuración y defensa de esta tesis, por lo que serán analizados en el capítulo siguiente, motivo por lo que en este punto sólo serán mencionados pero haciendo énfasis en su importancia en relación a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Sin embargo, es necesario proseguir con el estudio de las funciones que tiene el Poder Judicial, además de la resolución de conflictos legales, para entender el origen de cada uno de los órganos enlistados anteriormente, porque no todos cumplen con el propósito central.

1.4.3.1. Funciones del Poder Judicial

Por esta razón, especificamos que la intención inicial de creación de éste poder es cumplir con la función jurisdiccional, que es *el mecanismo típico que ofrece el Estado a los particulares para resolver controversias entre estos*³¹, o como mencionamos anteriormente, entre particulares y el Estado. Encargándose del cumplimiento del orden jurídico a beneficio de la sociedad.

Además existe en este poder la función administrativa, que como enunciamos está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción del máximo tribunal de nuestro país. Posteriormente desarrollaremos el análisis del papel de éste órgano, creado constitucionalmente y de vital importancia con relación al tema que nos constriñe al desarrollo de cada punto examinado.

Tiene también una función financiera, él mismo elabora su presupuesto y lo distribuye de acuerdo a sus necesidades, dependiendo del total asignado por el Poder Legislativo.

³¹ Concha Cantú, Hugo, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p.167

Por último, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se asume la función de control de constitucionalidad, indispensable en el equilibrio de los poderes federales y tema que analizaremos posteriormente por estar relacionado con el título de la presente tesis. Sin que omitamos que este poder esencialmente se dedica a la protección de las garantías constitucionales, evitando abusos que puedan surgir por otros poderes o sus órganos.

1.4.3.2. Facultades constitucionales del Poder Judicial con relación al artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

De acuerdo al artículo 94 constitucional, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, éste es el órgano encargado de la administración del Poder Judicial.

Ahora bien, tomando en cuenta que el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental determina el establecimiento de juzgados con jurisdicción especial en materia ambiental, en el siguiente capítulo se analizarán los antecedentes, los motivos y los beneficios que se obtienen al contar con el mencionado consejo y continuaremos con la delimitación de las tareas que cada poder tiene, tomando en cuenta las funciones propias de cada órgano para concluir si existe o no el matiz de inconstitucionalidad en el mencionado artículo.

Capítulo II

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

2.1. El surgimiento del Consejo de la Judicatura Federal

*El Poder Judicial tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes, y por ello, el juez debe tener garantizadas su libertad, autonomía e independencia.*³² Es por eso que debe contar con un órgano administrativo que estructure y viabilice el cumplimiento de su función con libertad autonomía e independencia, y además, que le permita no distraerse de la tarea principal que tienen los juzgadores, que es la resolución de controversias.

Es importante que disponga de una organización que administre los recursos que son necesarios para la impartición de justicia, permitiendo que éstos tengan los elementos vitales para una adecuada prestación del servicio público, que planifique los salarios para los jueces y su personal, otorgándoles estabilidad en el empleo. Además este órgano se encargaría de resolver licencias, permisos, horas extras, horarios, ascensos, estímulos y sanciones de los funcionarios judiciales para que los juzgadores no resten tiempo a su encomienda.

De acuerdo al libro dedicado al Consejo de la Judicatura Federal del Doctor Melgar Adalid, en México existió la Secretaría de Justicia durante el Siglo XIX, éste era un órgano de la administración centralizada encargado de atender las cuestiones administrativas del Poder Judicial, además de que servía como puente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Ejecutivo tenía la responsabilidad de dotar al Judicial de los elementos necesarios para su funcionamiento, pero se consideraba que al hacerlo interfería en la independencia y autonomía judicial³³, aunque dentro del artículo 89, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos obliga al Presidente a auxiliar al Poder Judicial facilitándole lo necesario.

³² Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 49

³³ *Ibíd.*, p. 58

Esta Secretaría fue eliminada por el artículo decimocuarto transitorio de nuestra actual constitución, promulgada en el año de 1917, ordenándole al secretario de justicia que entregara al Procurador General de la República los archivos de la Secretaría. En 1994 se discutió en crear nuevamente a este órgano, pero el proyecto no tuvo éxito contemplando las razones por la que fue suprimida.

El tema de tener un órgano que le diera libertad al Poder Judicial se encontró en disputa derivado de la campaña política entre los entonces candidatos a la Presidencia de la República. Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández presentaron dentro de sus propuestas un cambio al tema de justicia, con especial énfasis en realizar una reforma del Poder Judicial, modificando la constitución para fortalecer valores centrales de la convivencia social.³⁴

La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994 que creó al Consejo de la Judicatura Federal reunió la aspiración de la sociedad mexicana de vivir bajo la protección de las normas y del pleno ejercicio de las libertades consagradas en la carta magna, la certeza del apego de los gobernantes a los preceptos constitucionales, la seguridad de las personas y el disfrute del patrimonio. Buscando fortalecer al Poder Judicial, garantizando su independencia y autonomía frente a los demás Poderes de la Unión.

El Congreso de la Unión, mediante decretos publicados el 31 de diciembre de 1994 y el 26 de mayo de 1995, reformó diversas disposiciones de la Constitución y de la ley orgánica judicial que modificaron el marco de sus atribuciones y su estructura orgánica. Estas reformas implicaron la creación del Consejo de la Judicatura Federal con el objeto de aplicar las políticas, normas y lineamientos orientados a regular la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral, coadyuvando a la impartición de justicia

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Héctor Fix-Fierro, El Consejo de la Judicatura, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 25

ejercida a través de los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Tribunales Unitarios de Circuito.

Es importante que aclararemos que antes de las reformas descritas con anterioridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue la comisionada en desempeñar las actividades esenciales de las que ahora es responsable el Consejo de la Judicatura Federal, pero la reforma se encargó de separar las competencias jurisdiccionales de las administrativas, fortaleciendo el papel de la Suprema Corte como órgano de control constitucional.

2.1.1. La naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal

El 11 de junio de 1999, se produjo la tercera reforma constitucional promovida por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, teniendo por propósito revisar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, así como los límites y la extensión de sus facultades, reformando el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asignándole al Consejo de la Judicatura Federal la calidad de *órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones*. Recuperando así el sentido del texto constitucional y además permitiendo que el Consejo mantuviera sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial con plena autonomía.

La Suprema Corte de Justicia propuso convertir al Consejo en un órgano desconcentrado del propio máximo tribunal de justicia y limitar sus facultades sometiéndolo a los propósitos del Pleno. Esta propuesta no fue considerada ni por la iniciativa ni por el texto que quedó definitivamente.

2.1.2. La integración del Consejo de la Judicatura Federal

De acuerdo al artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal está integrado por *siete miembros de los cuales, uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos*

ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los consejeros deben reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero además deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, por su honestidad y su honorabilidad.

Considerando que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano que por disposición forma parte del Poder Judicial de la Federación y que éste se forma por miembros designados por los tres Poderes de la Unión, trae consigo la crítica al principio de división de poderes que se defendió en el capítulo anterior y que de acuerdo al análisis realizado nuestra Constitución respeta, aclarando que aunque en la nominación colaboran todos los poderes, una vez designados se debe romper el vínculo jurídico entre los consejeros propuestos por cada poder, sean del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, pues su función no es la de representar al poder que lo investió como consejero, ni forman parte de ese poder, sino sólo son propuestos por los mismos.

2.1.3. Los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal determinó que el Consejo de la Judicatura Federal debe contar con órganos auxiliares de carácter administrativo sujetos a determinados controles del Consejo pero dotados de autonomía técnica para realizar las funciones que se les designaran por la ley. Estos órganos son el Instituto Federal de Defensoría Pública, la Visitaduría Judicial, el Instituto de la Judicatura Federal, la Contraloría del Poder Judicial y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

El primero de ellos sustituyó a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal desde 1998, gozando de independencia técnica y operativa. Está encomendado a que las personas, especialmente las de escasos recursos, tengan una defensa

oportuna, profesional y gratuita. Además, ofrece asesoría jurídica en materias civil, administrativa y fiscal.

Para el Consejo de la Judicatura Federal la asesoría jurídica es una respuesta a la crítica permanente de que la justicia es solamente para quienes puedan pagarla, cuando representa un derecho constitucional. No podrá haber nunca una justicia completa si no hay una defensa eficaz y sin una orientación adecuada³⁵.

El servicio que presta este órgano se rige bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo obligatoriamente, como lo señala el artículo segundo de la Ley Federal de la Defensoría Pública.

La Visitaduría inspecciona el funcionamiento de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito, de los juzgadores de Distrito y de las oficinas de correspondencia común; vigila la conducta de los administradores de justicia y dicta medidas correctivas tendientes a subsanar o corregir las deficiencias detectadas para garantizar la prestación de un servicio tal como lo exige la sociedad y lo previenen las leyes. Cumpliendo con la encomienda que recibe el Consejo de vigilar y disciplinar al Poder Judicial mediante este órgano auxiliar.

La inspección no presupone el análisis, aprobación, censura, crítica, sugerencia o correctivos sobre el modo en que se ejerce la función jurisdiccional propiamente dicha. No tienen facultades para censurar o aprobar el modo en que los jueces o magistrados interpretan y aplican las leyes al administrar justicia.³⁶

Detecta los problemas recurrentes en la impartición de justicia, por lo que se convierte en una herramienta de gran ayuda para mejorar el servicio de los tribunales, garantizando así que las visitas judiciales se realicen con fines de

³⁵ Poder Judicial de la Federación, *El Consejo de la Judicatura Federal a 10 años de su creación, 1995-2005, memoria de un aniversario*, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2005, p. 78

³⁶ Melgar Adalid, Mario, *Óp.cit.* Nota 32, p. 202

mejora o preventivos, para finalmente evitar el rezago en la administración de justicia.

Antes de la reforma de 1994, la Constitución establecía que los tribunales de circuito y los juzgados de distrito se visitarían periódicamente y los ministros de la Suprema Corte de Justicia velarían para vigilar su conducta y recibir las quejas que existiesen contra ellos.

El Instituto de la Judicatura Federal investiga, forma, capacita y actualiza a los miembros del Poder Judicial de la Federación y a los que pretenden pertenecer a él.

Sobre el motivo que justifica la creación de las Escuelas Judiciales se indica que radica en la necesidad de especialización profesional y de la implementación de un mecanismo legítimo de reclutamiento de Juzgadores, así como la necesidad de perfeccionar los cuadros de jueces y funcionarios³⁷.

Este Instituto prepara y aplica exámenes a las personas que se reclutarán a determinadas categorías de la carrera judicial porque para acceder a éstas se exige como requisito la aprobación del examen impuesto, contribuyendo a la consolidación de un régimen menos discrecional y más justo en los procesos de nombramiento como servidores jurisdiccionales.

Mientras, la Contraloría tiene a su cargo el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo de los órganos, servidores públicos y empleados del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte. Ésta no puede sancionar ni emitir normas de control y vigilancia, sólo revisa su estricto cumplimiento. Además lleva el registro y el seguimiento del desarrollo de la situación patrimonial de los servidores públicos, con la misma excepción mencionada en líneas anteriores.

³⁷ Gómez Lara, Cipriano, *Cuadernos procesales*, número 15, año VI, marzo de 2002, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 200

El Consejo de la Judicatura define a la Contraloría del Poder Judicial como el *órgano que vigila el cumplimiento de las normas administrativas sobre los registros y contabilidad, recursos humanos y materiales, y procura la eficiencia administrativa en el uso de los recursos económicos destinados a la prestación del servicio público de administración de justicia.*³⁸

Por último, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles fue creado en el año 2000, cumpliendo con funciones jurisdiccionales y administrativas por lo que tiene autonomía técnica y operativa, auxiliando a los tribunales en los procedimientos concursales y asesorando a los juzgadores en materias financieras, contables, administrativas y económicas.

Es importante que mencionemos que este Instituto Federal enfatiza la práctica de arreglos extrajudiciales que eviten llegar a los procedimientos concursales.

Puede autorizar la inscripción en el registro a las personas que realicen las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concursos mercantiles; sabe revocar dicha autorización; informa al Consejo semestralmente sobre el desempeño de sus funciones, entre otras tareas relacionadas a los concursos mercantiles.

2.2. Las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal

Como hemos estudiado con anterioridad, el artículo 94 constitucional le otorga al Consejo de la Judicatura la facultad de administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral pero además en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el artículo 81 se considera las atribuciones que éste tiene.

Es por esa razón que para efectos del presente estudio enlistaremos las facultades que tiene el Consejo de la Judicatura de acuerdo a la Ley Suprema y a

³⁸ Poder Judicial de la Federación, Óp.cit. Nota 35, p. 81

la Ley Orgánica del Poder Judicial para lograr identificar las tareas que tiene y que apoyan al fundamento de este proyecto.

2.2.1. Facultades constitucionales del Consejo de la Judicatura Federal

Como se hemos aludido en múltiples ocasiones, la Constitución Política en el artículo 94 enlista las facultades que tiene el Consejo, pero conviene citar textualmente el párrafo sexto que decreta:

Artículo 94. (...)

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

De la lectura del anterior artículo resalta que el constituyente incluye materias que el Consejo debe incluir en la especialización de sus tribunales, pero por la extensión del tema no será abordado por este trabajo, aclarando que la inclusión de estos elementos surgió después de una reciente reforma que no tiene más de un año y que claramente fragmenta el sentido que otorgó el legislador años atrás en la creación del Consejo de la Judicatura dándole autonomía para que fuera éste el que estableciera la especialización por materias de sus juzgados.

No obstante, se desprende del artículo citado que el Consejo tiene la facultad constitucional de determinar el número, la división de circuitos, la competencia territorial y la especialización por materias de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Además de darle al Consejo las facultades que enlistamos, la Constitución mexicana le otorgó la potestad para *emitir acuerdos generales para su adecuado*

*funcionamiento, le encomendó la designación, adscripción, remoción de jueces y magistrados: así como elaborar su propio presupuesto*³⁹.

Ahora bien, es importante que resaltemos que las facultades constitucionales fueron recogidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, específicamente en el artículo 81, aunque desglosadas en diferentes fracciones, lo que conviene detallar para el estudio de este proyecto.

2.2.2. Facultades de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del Consejo de la Judicatura Federal

Para un mejor análisis de las atribuciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es necesario que las clasifiquemos, por lo que se propone la siguiente división, insistiendo en la importancia que tiene para la presente tesis las facultades conferidas al Consejo de la Judicatura Federal en materia de creación de órganos judiciales y en la especialización de los mismos.

2.2.2.1. Facultades de gobierno

Esta función consiste en determinar el número, la división en circuitos, la competencia territorial y la especialización por materia de los tribunales federales, procurando una adecuada cobertura, de tal forma que la población pueda acceder inmediatamente y adecuadamente a la justicia, con un servicio de calidad y más ágil.

Para desempeñar de una manera adecuada las funciones anteriores el Consejo toma en cuenta la cartografía del país, el comportamiento demográfico, los datos socioeconómicos de las regiones de la República, así como la incidencia del surgimiento de conflictos que se dirimen en los tribunales federales, atendiendo a la accesibilidad donde se ubicarán.

³⁹ Melgar Adalid, Mario, Óp.cit. Nota 32, p. 117

2.2.2.2. Facultades reglamentarias

El Consejo tiene la atribución de expedir reglamentos generales, reglamentos internos, acuerdos reglamentarios y acuerdos generales. Esto por la necesidad de eliminar las omisiones legislativas, utilizándose para ejecutar y aplicar las leyes en situaciones concretas.

El Doctor en Derecho, Mario Melgar Adalid señala que derivado de la atribución reglamentaria el Consejo de la Judicatura Federal debe expedir un número muy amplio de reglamentos y de acuerdos generales que integran un elenco de potestades del organismo, desglosándolos de la siguiente manera:

a) Normatividad en materia reglamentaria:

- Reglamento interior en materia administrativa.
- Reglamento interior de carrera judicial.
- Reglamento del Instituto de la Judicatura.
- Reglamento interior de escalafón.
- Reglamento interior de régimen disciplinario.
- Reglamento de comisiones permanentes o transitorias.
- Reglamento para establecer las bases de celebración y organización de exámenes de aptitud para las categorías de la carrera judicial.
- Reglamento para cambios de adscripción.
- Reglamentos de exámenes de oposición.

b) Normatividad derivada de acuerdos generales

- Para fijar día y hora de las sesiones ordinarias.

- Para el adecuado ejercicio de atribuciones en los términos del artículo 100 constitucional.
- Para emitir las bases a las que se sujetarán las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra del Poder Judicial de la Federación a fin de que se ajusten al artículo 134 constitucional.
- Para investigar y determinar responsabilidades y sanciones en materia disciplinaria a los servidores públicos y empleados del Consejo, de los tribunales y de los juzgados.
- Para determinar cuáles de las atribuciones comprendidas en las fracciones XXI y XL del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, podrán ejercerse por las comisiones.
- Para determinar las atribuciones de los secretarios ejecutivos del Consejo.
- Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y honorabilidad de los defensores de oficio.
- Para establecer sistemas con el fin de evaluar el desempeño y honorabilidad de los visitantes judiciales.
- Para establecer sistemas de estímulos para las categorías comprendidas en la carrera judicial, así como otorgar años sabáticos y becas de estudio e investigación en el extranjero para jueces y magistrados.
- Para determinar los elementos a considerar para efectos de ratificación de jueces y magistrados.

- Para fijar los casos en que la Contraloría del Poder Judicial de la Federación sea competente para conocer de procedimientos de responsabilidad de servidores públicos de este poder.
- Para determinar el número de circuitos en que se dividirá el territorio nacional.
- Para fijar el número y límites territoriales de los distritos judiciales en que se dividirán los circuitos.
- Para establecer los criterios sobre el otorgamiento de licencias para servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰

Lo anterior refleja que aunque la naturaleza del Poder Judicial estrictamente no es la de legislar, éste tiene la tarea de emitir sus propios reglamentos apegados a las facultades constitucionales que le fueron asignadas, sin alterar su esencia, con el fin de conseguir su propósito.

2.2.2.3. Facultades de designación

El Consejo tiene la facultad de designar magistrados y jueces con base a las disposiciones de la carrera judicial y las que se aplican a los exámenes que deben acreditar los aspirantes a ocupar los cargos de referencia, los ratifica o los remueve de su cargo. Además, de acuerdo al texto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995 tiene la potestad de:

- Establecer las comisiones que crea convenientes para su adecuado funcionamiento;
- Designar a los consejeros que deban integrarlas;

⁴⁰ Melgar Adalid, Mario, Óp.cit. Nota 32, pp. 128-130

- Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de sorteo para cubrir las vacantes al mismo Consejo;
- Acordar las renunciaciones que presenten los magistrados de circuito y los jueces de distrito;
- Acordar el retiro forzoso de los mismos;
- Suspender en sus cargos a los magistrados o jueces a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra;
- Nombrar a los titulares y a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Poder Judicial, resolviendo sobre sus renunciaciones y licencias, de su remoción por causas justificadas o de su suspensión; y
- Designar de entre de sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral.

Con la facultad de designación se pretende dar una autonomía al Poder Judicial, para que su personal no comprometa su labor con situaciones externas que terminen desvirtuando su encomienda.

2.2.2.4. Facultades financieras

Dentro de las facultades otorgadas por la ley en materia financiera encontramos que el Consejo tiene la potestad de:

- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cuál debe remitirse al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que conjuntamente sean enviados al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- Emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de

servicios de cualquier naturaleza y la contratación obra que realice el poder Judicial, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución, disposición que decreta lo siguiente:

Artículo 134. (...)

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(...)

- Y, ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia.

Las atribuciones en materia financieras resultan importantes, en especial la aprobación del proyecto del presupuesto anual porque depende de ésta que puedan cumplirse las tareas que previamente tiene asignadas el Poder Judicial.

2.2.2.5. Facultades disciplinarias

El Consejo de la Judicatura está facultado para resolver las quejas administrativas que presente el público en contra de los funcionarios judiciales, por conductas de las que pudiese derivar alguna responsabilidad, aplicando las sanciones a las que se hayan hecho acreedores en términos de las conductas irregulares que se les imputen.

En nuestro país existe un marco jurídico especial para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos pertenecientes al Poder Judicial, toda

vez que para los servidores públicos restantes se les aplica la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero *en el caso de los miembros de la judicatura esa ley se aplicaría de manera mediata, sólo para suplir algunos procedimientos constitucionales reglamentados en la misma, y siempre que no tenga una regulación exhaustivamente en la Ley Orgánica de referencia, o en los acuerdos generales que sobre el particular emita el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.*⁴¹

A las facultades disciplinarias se les ha englobado en el concepto *cuasijurisdiccionales*, toda vez que para realizarlas es necesario agotar un procedimiento en el que se observen las garantías de audiencia y de debido proceso, para emitir una resolución.

El procedimiento que determine las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial se iniciará de oficio, por queja o por denuncia, apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

El órgano que determine el Consejo de la Judicatura impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato, pero si la falta es grave se remitirá el asunto al Pleno del Consejo de la Judicatura, a fin de que proceda de acuerdo a sus facultades.

Las sanciones aplicables son el apercibimiento privado o público, la amonestación pública o privada, la sanción económica, la suspensión, la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

⁴¹ López Pescador, José de la Luz, *La democracia de los tribunales y el Consejo de la Judicatura Federal*, Editorial Porrúa, México, 2011, p.701

2.3. El funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal

El Consejo funciona en Pleno o por Comisiones, que podrán ser permanentes o transitorias, conforme a lo que determine el Pleno del Consejo, facilitando la interacción de sus miembros.

Las decisiones que se consideran de mayor importancia son la de designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados; la expedición de reglamentos; de creación de nuevos órganos y el nombramiento de los titulares de los órganos auxiliares, disposiciones que requieren al menos a cinco consejeros para deliberar en pleno.

El precepto legal que sostiene lo anterior es el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que decreta lo siguiente:

Artículo 77. El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

(...)

En cambio, las comisiones desempeñan asuntos en particular o un grupo de asuntos de la misma índole. Existiendo las comisiones de administración, adscripción, carrera judicial, disciplina y vigilancia, información y evaluación, para la transparencia y acceso a la información pública gubernamental y creación de nuevos órganos.

El Consejo está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y sus decisiones serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas. Salvo las que se refieren al nombramiento, adscripción y remoción de jueces o magistrados, estas resoluciones pueden impugnarse ante el pleno de la Suprema Corte

mediante recurso de revisión administrativa, con el único objeto de determinar si el Consejo resolvió con estricto apego a los requisitos formales de la ley.

El Pleno es el órgano que tiene a su cargo las facultades más relevantes, pues se pronuncia en la reunión de los consejeros para la discusión y resolución de los asuntos de las comisiones o los consejeros en lo particular plantean. Éste se integra con todos los consejeros, pero basta con cinco miembros como fue dicho en el párrafo anterior, de acuerdo al artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las sesiones del Pleno son privadas, así lo establece el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para *evitar que la presencia de terceros, o del público en general influya en sus decisiones y que los consejeros tengan la más amplia libertad de comunicación y análisis y discusión de los temas de su competencia.*

El Pleno funciona en dos periodos ordinarios al año, y durante sus recesos designa a los consejeros que han de atender asuntos de notoria urgencia.

Las comisiones preparan el trabajo de Pleno pero además tienen atribuciones propias y normas de funcionamiento reglamentadas por el Consejo de la Judicatura Federal mediante el Acuerdo General número 8/1995 del 19 de octubre de 1995, integrándolas por tres miembros designados por el Pleno por mayoría calificada de cinco votos. Uno de los integrantes provendrá de los consejeros del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Legislativo.

La presidencia de las comisiones está determinada por consenso de los consejeros que las integran, para periodos anuales, sin posibilidad de reelección inmediata.

Por ser de relevante importancia para la defensa de la presente tesis es necesario que abordemos las funciones que tienen las comisiones del Consejo de la Judicatura Federal pero acentuando la importancia vital que tienen las comisiones

de administración, de adscripción y de creación de nuevos órganos para este proyecto.

2.3.1. La Comisión de Carrera Judicial

Esta Comisión vigila que los ingresos y las nominaciones de los servidores públicos judiciales se hagan mediante el sistema de carrera judicial, participa en los concursos de oposición organizados por el Consejo, presenta la terna al Pleno para que se otorgue la medalla al mérito *Ignacio L. Vallarta*⁴², celebra convenios con instituciones educativas para promover el ingreso a la carrera judicial, coordina y supervisa el funcionamiento del Instituto de la Judicatura Federal y de la Escuela Judicial, somete al Pleno los proyectos de ratificación de los jueces y magistrados, autoriza las solicitudes para otorgar nombramientos de secretarios y actuarios, conoce y autoriza las solicitudes de vacaciones de magistrados y jueces, además somete a la consideración del Pleno la solicitud de licencias por periodos mayores a 30 días de jueces y magistrados.

2.3.2. La Comisión de Disciplina

Tiene como función principal el conocer de las conductas de los servidores públicos y funcionarios de los órganos jurisdiccionales a través de dictámenes que emite la propia comisión al realizar visitas de inspección ordinarias practicadas por la Visitaduría Judicial. Todo esto con el fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente de la función jurisdiccional y evitar actos que la demeriten.

2.3.3. La Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación

El Consejo creó esta comisión con carácter permanente a partir de la atribución que le confiere la Constitución de vigilar el funcionamiento del Poder

⁴² La medalla al mérito *Ignacio L. Vallarta* se entrega anualmente a un juez de Distrito, a un magistrado de Circuito de Tribunal Unitario y a un magistrado de Circuito de Tribunal Colegiado, en reconocimiento a sus méritos en la carrera judicial. Acuerdo General 50/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Diario Oficial, viernes 7 de julio de 2006.

Judicial de la Federación, excepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. Entre las facultades más relevantes es la de establecer medios eficaces de vigilancia, información y evaluación para fortalecer sus programas institucionales, con el fin de alcanzar el óptimo funcionamiento de las áreas administrativas, de implementar las medidas que garanticen la autonomía de las unidades jurisdiccionales, de custodiar la independencia e imparcialidad de sus miembros y de dar seguimiento al cumplimiento de sus propios programas.

Realiza proyectos de acuerdos mediante los cuales el Pleno determina la normatividad sobre la estructura orgánica del Consejo; propone el presupuesto por programa y la regulación de las remuneraciones personales, a través del sistema de nóminas ante el Pleno; plantea la actualización del marco normativo de bienes asegurados y decomisados; interviene en las licitaciones y concursos; actúa en la integración de un módulo de información básica sobre las actividades del Pleno y de las comisiones; presenta al Pleno la emisión de lineamientos sobre las condiciones bajo las cuales es posible intervenir para otorgar protección personal a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que sean objeto de amenaza con motivo del ejercicio de sus funciones; coordina la recopilación de la normatividad que ha emitido el Consejo a partir de su creación, presentándola trimestralmente; por último, recaba, analiza, estructura, exhibe y mantiene permanentemente actualizados los directorios biográficos de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

2.3.4. La Comisión para la transparencia y acceso a la información pública gubernamental

Derivada de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta comisión se creó con el Acuerdo General 30/2003 en cumplimiento a las disposiciones de esa ley.

Está integrada por los consejeros de la comisión anterior, la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación, encargándose de supervisar el cumplimiento

de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos del Consejo y del Poder Judicial.

Además debe presentar al Pleno el proyecto de Acuerdo para fijar los lineamientos relativos a los criterios de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial.

2.3.5. La Comisión de Administración

Sus principales funciones consisten en, como dice su nombre, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, con apego al presupuesto de egresos autorizado por el Poder Legislativo, además de que deben administrarse los elementos enlistados bajo los principios de honestidad, economía, eficiencia, eficacia, celeridad y buena fe. Encargándose de planear, coordinar, dirigir y supervisar las labores para la ejecución de obras de adaptación; la adquisición de materias y por último, atender oportunamente los requerimientos de las unidades judiciales sobre bienes, gastos y compensaciones.

Esta comisión emite las bases de los programas de adquisiciones, de arrendamientos, obras y enajenación de bienes y servicios.

2.3.6. La Comisión de Adscripción

Asigna a los jueces y magistrados en los juzgados o tribunales donde ejercerá sus funciones, mantiene los criterios para la adscripción y la readscripción de magistrados de circuito y jueces de distrito, otorga la titularidad de los jueces y magistrados en los órganos, reincorpora a los servidores públicos que con licencia o permiso desocuparon su plaza, y profundizan la especialización de los órganos judiciales por materia.

2.3.7. La Comisión de creación de nuevos órganos

Esta comisión es también de relevante importancia para el sustento de la presente tesis, es la encargada de proponer al Pleno la creación, reubicación geográfica, cambios de jurisdicción territorial y especialización por materia de los órganos judiciales, *buscando optimizar los recursos humanos y materiales disponibles para atender de modo eficaz la creciente demanda de acceso a la justicia federal*⁴³.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 56 del Acuerdo General de fecha 9 de agosto de 2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura de la Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de octubre de 2006, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, *la Comisión tiene como función primordial, proponer al Pleno la creación, reubicación geográfica y especialización de los órganos jurisdiccionales, así como los cambios en la jurisdicción territorial de éstos, para lograr el cabal despacho de los asuntos.*

Todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, se encuentra previsto en el Acuerdo General 48/1998, aprobado en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura el día 9 de diciembre de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1999. Anunciando la manera en que el Consejo llevará a cabo el ejercicio de sus facultades, así como los órganos encargados de ello.

En este orden de ideas, resulta oportuno que estudiemos las funciones de las que se encuentra facultada la Comisión de creación de nuevos órganos de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 65 del Acuerdo General 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regula el Funcionamiento y Organización del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1999, las atribuciones de esa comisión son las siguientes:

⁴³ Poder Judicial de la Federación, Óp. cit. Nota 35 p. 42

Artículo 65. Son atribuciones de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos:

- I. Proponer al Pleno, para su aprobación, el número de circuitos en que se divida el territorio de la República, así como fijar sus límites territoriales;*
- II. Proponer al Pleno, para su aprobación, el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que deban existir en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior, así como la fecha de iniciación de funciones de éstos;*
- III. Dictar las disposiciones necesarias tendientes a regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de Circuito o de los juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;*
- IV. Proponer al Pleno, para su aprobación, los cambios de residencia de los órganos jurisdiccionales;*
- V. Instruir al Secretario Ejecutivo del ramo para que solicite a los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de la Federación, así como a instituciones ajenas a éste los informes que sean necesarios para el desempeño de sus funciones;*
- VI. Someter a coordinación del Pleno los proyectos de acuerdos, por medio de los cuales se suspenda el turno de asuntos a determinado órgano jurisdiccional, por causas excepcionales;*
- VII. Someter semestralmente a consideración del Pleno el proyecto de creación de órganos jurisdiccionales y estudios prioritarios de los circuitos que integran la República Mexicana;*
- VIII. Supervisar el funcionamiento de la Unidad de Estadística Judicial del Consejo;*

- IX. Coordinarse con la Comisión de Administración para la adecuada y pronta instalación y reubicación de los órganos jurisdiccionales:*
- X. Designar a propuesta de su presidente al Secretario Técnico de la Comisión;*
- XI. Nombrar al personal subalterno que fije el presupuesto;*
- XII. Opinar en el diseño de la política informática e información estadística, en el ámbito de su competencia; y,*
- XIII. Las demás que establezcan la Ley y el Pleno.*

De igual forma podemos distinguir que el Acuerdo General 48/1998 establece que de manera semestral la Comisión de creación de nuevos órganos debe poner a consideración del Pleno el proyecto de creación de nuevos órganos jurisdiccionales, atendiendo a los estudios que se realicen conforme a cada uno de los circuitos que integran a nuestro país, por lo que puede ser factible que la creación de juzgados de distrito en materia ambiental se concrete, mediante esta facultad expresa del Consejo de la Judicatura Federal a través de un proyecto vigente a juicio del Pleno dada la notoria necesidad de su instauración y la preocupante ignorancia general de quienes imparten actualmente justicia en esta materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Es importante que señalemos la existencia del Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, de Adscripción, de Creación de Nuevos Órganos, porque éste es el encargado de auxiliar a la Comisión de carrera judicial, la de adscripción y la de creación de nuevos órganos en materia de ingreso y promoción de servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial; en el otorgamiento de licencias, substituciones de magistrados de circuito y jueces de distrito, vacaciones del personal y otorgamiento de los estímulos; en la función de asignar y reasignar la competencia territorial del órgano en que deban ejercer sus funciones los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito; en la planeación, organización y supervisión de los programas correspondientes a la creación,

especialización y reubicación geográfica de los órganos jurisdiccionales y su competencia territorial, así como en la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales.

Por lo que este secretario es el encargado de analizar y evaluar las solicitudes de creación de nuevos órganos jurisdiccionales, a fin de determinar la prioridad de su creación, para someterlas a consideración de la Comisión de creación de nuevos órganos.

Además solicita, analiza y evalúa los estudios estadísticos elaborados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, con el propósito de ponderar la viabilidad y prioridad para la creación de un órgano nuevo o determinar la especialización, cambio de sede, competencia y sistema de turno de los órganos jurisdiccionales.

Somete a juicio los proyectos relativos al número y límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República, que conforme al análisis efectuado por la secretaría o encargado a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren convenientes.

Entrega a estudio las ponencias referentes al número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados, unitarios y de los juzgados de distrito que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios.

Plantea el posible cambio de residencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios.

Propone las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos; propone la normativa y procedimientos

específicos para la creación y determinación de competencia, jurisdicción, especialización, cambio de sede y sistema de turno de órganos jurisdiccionales; da seguimiento, en coordinación con las unidades administrativas, de las etapas generales de los procedimientos de instalación de los órganos jurisdiccionales creados para estar en posibilidad de informar periódicamente sobre su avance, así como proponer la fecha de inicio de funciones de los mismos.

Elabora y aprueba los dictámenes relativos a las plantillas de personal de nuevos órganos jurisdiccionales, que al efecto le remite la Dirección General de Recursos Humanos; evalúa el funcionamiento del órgano jurisdiccional creado, a fin de verificar si cumple con las expectativas consideradas para su creación; tramitar los conflictos de turno que se susciten entre los órganos jurisdiccionales, entre otras funciones.

De lo anterior, desprendemos que la Comisión de creación de nuevos órganos, tiene la atribución de proponer al Pleno la creación y especialización por materia de los juzgados de Distrito. Por lo que es evidente que para establecer juzgados federales especializados en materia ambiental es competencia de la Comisión de creación de nuevos órganos el proponer ante el Pleno del Consejo de la Judicatura ese proyecto, para que este delibere su instauración y contemple en unión con sus comisiones restantes los temas que a ellas incumben como puede ser el presupuesto que implica el establecimiento de juzgados de distrito especializados en materia ambiental; los concursos y exámenes para ocupar las plazas de jueces, secretarios, actuarios o personal administrativo del órgano jurisdiccional propuesto; y otras cuestiones que pueden derivarse del objetivo.

Entendido lo anterior, podemos concluir que no es tarea fácil la institución de juzgados de distrito especializados en materia ambiental y menos aun cuando la decreta un órgano que no está facultado para arrogarse dicha atribución.

2.3.7.1. La creación de los juzgados de Distrito antes del establecimiento de la Comisión de creación de nuevos órganos del Pleno del Consejo de Judicatura Federal

La figura de los juzgados de Distrito fue comprendida por primera vez en el Siglo XIX en la Constitución Federal de 1824, pero es hasta el año de 1951 que dichos juzgados formaron parte del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de combatir el rezago de los asuntos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía a finales del año 1950. El 22 de mayo de 1834 se promulgó la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, señalando *el territorio que se dividiría en 8 circuitos y 20 distritos, acorde a las 20 entidades federativas que existían, señalando que el Poder Ejecutivo estaba facultado para reducir el número de juzgados de Distrito, así como situarlos en donde creyera más conveniente*⁴⁴, situación que fue modificada al retomar el principio de división de poderes, donde uno no debe intervenir en la autonomía del otro y evitando el dominio presidencial.

Por lo que al promulgarse la Constitución de 1917, se determinó que el número y atribuciones de los juzgados de Distrito serían fijados y determinados por la ley, por lo que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableció que para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de los preceptos constitucionales, así como de otros ordenamientos, estarían integrados por un juez, un secretario, dos o más actuarios, así como por los demás empleados subalternos determinados por la ley. De igual forma, se determinó que los jueces de distrito serían definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que el nombramiento de los secretarios y demás empleados estaría a cargo del juez titular de dicho órgano jurisdiccional.

Resultando pertinente que señalemos que en 1965, por una iniciativa de reforma a la Carta Magna por el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz a la Cámara de

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Juzgados de Distrito*, 1ª Edición, Poder Judicial de la Federación, México, 2003, p.11

Senadores, que concluyó en un decreto modificatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, se creó una nueva disposición de competencias que limitó la jurisdicción de la Corte a asuntos de mayor importancia, encomendando a los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito los asuntos de menor trascendencia.

El 5 de enero de 1988 se publicó una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través de la cual, además de otras disposiciones, se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de determinar el número de circuitos en que se habría de dividir el territorio de la República así como los límites territoriales de cada uno de ellos; el número de distrito judiciales, así como sus límites territoriales; y en cada circuito, el número, especialización y límites territoriales de los juzgados de Distrito.

Es importante que resaltemos que estas facultades ahora residen en la Comisión de creación de nuevos órganos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, sin olvidar que aunque los juzgados de Distrito existieran antes de la aparición de dicha comisión, la facultad de la instauración de nuevos órganos pertenece a ésta y no al legislador como sucedió al ser concebidos en la Constitución de 1824.

2.4. Modelos del Consejo de la Judicatura

La vida social ha sido llena de cambios y modificaciones sustanciales en todos sus ámbitos, advirtiéndose la necesidad de introducir reformas a los ordenamientos jurídicos, con el objeto de adaptarse a dichas transiciones. Entre éstas se han establecido instrumentos que permitan el acceso a sistemas convenientes al gobierno y a la administración de los organismos jurisdiccionales.

El sistema del *common law* se apoya en un criterio de independencia de los jueces y de los tribunales, encomendando las tareas de gobierno y administración de los tribunales a los organismos judiciales de la mayor jerarquía. Mientras que en Europa continental el encargado de la selección, del nombramiento y de la

fiscalización de los órganos jurisdiccionales es el llamado ministerio de justicia, éste depende del poder ejecutivo.

En el caso de los países latinoamericanos se encuentran esos trabajos a cargo de ministerios o secretarías de justicia, compartiéndolas con el organismo judicial, existiendo algunas veces interferencias recíprocas. Debido a estas circunstancias, las reformas comenzaron en las normas de la Europa Occidental y finalmente en las de algunos países latinoamericanos, surgiendo eventualmente los Consejos Superiores de la Magistratura o de la Judicatura, corporaciones que limitaron a los poderes que impartían justicia y encargaron a los tribunales su administración.

2.4.1. Modelos Europeos del Consejo de la Judicatura

El primero de ellos fue establecido por la Constitución francesa de 1946, con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura. Dicho organismo tenía dentro de sus atribuciones la presentación de los candidatos a jueces y magistrados al presidente de la República; también dictaban medidas disciplinarias, vigilaban la independencia de los jueces y se ocupaban de la administración de los tribunales judiciales. Pero no resultó exitosa esta experiencia porque existía preferencia en los miembros designados por el parlamento, interfiriendo en la independencia del Poder Judicial.

Ésta situación fue modificada en la actual Constitución francesa en 1958, pero fue hasta la reforma constitucional del 19 de julio de 1993 que se modificó de manera relevante al Consejo. Quedando finalmente con las funciones disciplinarias y de revisión a las propuestas de nombramientos de jueces, de magistrados judiciales, a los presidentes de Cortes y de los presidentes de todos los tribunales de gran instancia.⁴⁵

En el caso de Italia, la Carta Republicana de 1948 introdujo el Consejo Superior de la Magistratura, con la facultad de resolver sobre la incorporación de nuevos

⁴⁵ Melgar Adalid, Mario, Óp. Cit. Nota 32, p. 80

juzgadores o su revocación; impone sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados por conducto de una comisión especial. Es necesario destacar que la elección de los miembros de éste consejo eran electos democráticamente, aplicando voto personal, secreto y directo. Actualmente, es el órgano que auxilia al Presidente de la República a garantizar la independencia judicial.⁴⁶

En Portugal dicho órgano recibió el mismo nombre que tienen los dos que analizamos en los párrafos anteriores, establecido por la Constitución portuguesa de 1976, correspondiéndole la adscripción, transferencia, promoción y disciplina de los miembros de la judicatura. Es hasta el año de 1982 que el consejo adquiere además de las tareas enlistadas anteriormente la de ordenar inspecciones, modificar la distribución de procesos, la de fijar el número y composición de las Salas del Tribunal Supremo y de tribunales de apelación; opina sobre materias relativas a la administración de justicia y estudia medidas legislativas para la eficiencia de la institución judicial. Adquiriendo la naturaleza de órgano superior de gestión y disciplina de la magistratura judicial.⁴⁷

En España adquiere el nombre de Consejo General del Poder Judicial por la Constitución democrática de 1978. Es el órgano de gobierno del Poder Judicial que se encarga de la disciplina de jueces y magistrados, de la inspección de juzgados y tribunales, de la publicación oficial de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, informa anualmente acerca del estado, del funcionamiento y de las actividades del Consejo y de los Tribunales; opina sobre leyes y disposiciones generales en materia de justicia.⁴⁸

2.4.2. Modelos Latinoamericanos del Consejo de la Judicatura

En Argentina ha sido denominado como Consejo de la Magistratura, siendo el órgano encargado de seleccionar a los magistrados y de la administración de los recursos del Poder Judicial ejecutando el presupuesto que se le haya asignado

⁴⁶ Melgar Adalid, Mario, Óp. Cit. Nota 32, p. 85

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 87

⁴⁸ *Ibíd*em, p. 90

a este. Es el comisionado para disciplinar a los magistrados y decide si se inicia un procedimiento de remoción en contra de ellos. Además dicta reglamentos sobre organización judicial.⁴⁹

En Bolivia es el Consejo de la Judicatura el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial. Propone al Congreso Nacional nóminas para la designación de ministros de la Corte Suprema y a ésta le presenta los registros para la designación de vocales de Cortes Superiores de Distrito. De la misma forma designa ante dichas Cortes a jueces, notarios y a registradores de derechos reales. Por último, está dentro de sus tareas la elaboración del presupuesto anual del Poder Judicial.⁵⁰

Es el Consejo Nacional de la Judicatura el que administra y gobierna a la Función Judicial de Ecuador. Mientras que en Colombia recibe el nombre de Consejo Superior de la Judicatura, que como muchos de los demás Consejos mencionados, además de administrar a la rama judicial, tiene la función disciplinaria, examinando la conducta de los funcionarios y sancionando sus faltas. Elabora proyectos de presupuesto y lo ejecuta, fija la división territorial, crea, ubica, redistribuye y suprime despachos judiciales; dicta reglamentos de administración de justicia y propone proyectos de leyes en la materia.⁵¹

El caso de Costa Rica goza de peculiaridad, el Consejo Superior del Poder Judicial es subordinado de la Corte Suprema de Justicia, por lo que depende de los lineamientos que ésta proponga para ejercer la administración y disciplinar a los miembros de su poder. Designando a los funcionarios que administran justicia pero no así de los que corresponden a la Corte. Dirige, planifica, organiza y coordina actividades administrativas del mismo poder. Además regula la distribución de asuntos de los despachos judiciales.⁵²

⁴⁹ Melgar Adalid, Mario, Óp. Cit. Nota 32, p. 72

⁵⁰ *Ibíd*em, p. 74

⁵¹ *Ibíd*em, p. 76

⁵² *Ibíd*em, p. 78

En El Salvador es llamado el Consejo Nacional de la Judicatura y a diferencia del sistema anterior, éste se considera una institución independiente. Aunque debe proponer a la Asamblea Legislativa y a asociaciones de abogados a los candidatos a la Corte Suprema. Evalúa a jueces y magistrados pero no se encarga de la disciplina que pueda resultar de ésta, salvo delegación de la Corte para tramitar expedientes por las faltas atribuidas a los funcionarios. Y únicamente administra su propio presupuesto.⁵³

En Venezuela es el Consejo de la Judicatura el encargado de ejercer el gobierno judicial, designa jueces, conoce de procesos disciplinarios e impone sanciones a los jueces de jurisdicción ordinaria y especial, con excepción de los militares o defensores públicos. Crea jurisdicciones, tribunales ordinarios y especiales, estableciendo y modificando su competencia. Por último, y como facultad poco común dentro de los modelos analizados con anterioridad, establece una política de seguridad social de funcionarios judiciales.⁵⁴

En Panamá el Consejo Judicial es un órgano de consulta en el orden gubernamental. Además de que se encarga de administrar todo lo concerniente a la carrera judicial, garantizando los beneficios de los magistrados, de jueces, agentes del Ministerio Público y de personal subalterno. Emite opiniones y recomendaciones sobre proyectos de reglamentos relativos a la carrera judicial; aconseja sobre programas de selección, calificación y capacitación de empleados judiciales; disciplina todas las faltas contra la ética judicial. En cuanto a la administración, analiza la remuneración de empleados judiciales y del Ministerio Público, hace recomendaciones para mejorar la estructura y la organización del órgano judicial, revisa la división territorial y funcional de la administración de justicia.⁵⁵

⁵³ Melgar Adalid, Mario, Óp. Cit. Nota 32, p. 80

⁵⁴ Ídem

⁵⁵ ídem

En Paraguay y Perú el Consejo de la Magistratura y el Consejo Nacional de Magistratura, respectivamente, son considerados órganos autónomos. El primero únicamente propone al Senado ternas de magistrados de la Corte Suprema, pero no tiene atribuciones de disciplina y administración. El segundo modelo selecciona mediante concurso a jueces de todos los niveles y tiene la facultad disciplinaria logrando destituir a los funcionarios judiciales merecedores de la sanción.⁵⁶

⁵⁶ Melgar Adalid, Mario, Óp. Cit. Nota 32, p. 82

Capítulo III

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

3.1. La Constitución

La Constitución es la ley fundamental de la organización de un Estado, por lo que los actos y las leyes deben estar de acuerdo con el contenido de ésta, de lo contrario violaría el principio de supremacía constitucional, regla que examinaremos en cuartillas posteriores. Si lo anterior se suscitara, existen medios de control que restablecen el orden que impone la constitución a través del máximo tribunal constitucional, pero no sin antes agotar los pasos que se establecen de acuerdo a los procedimientos correspondientes.

Ahora bien, analizaremos los conceptos con los que concibe la constitución. De acuerdo con Aristóteles, la constitución política es el orden establecido entre los habitantes de una ciudad. Asimismo para el Profesor García Máynez *las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de constitución*⁵⁷. Nuestra ley suprema se divide en dos partes: la dogmática y la orgánica, la primera se refiere a los derechos fundamentales del hombre, mientras que la segunda tiene como finalidad organizar al poder público, tal y como él lo comprende.

La constitución del Estado comprende *las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.*⁵⁸

La idea de Constitución como norma fundamental fue expuesta por primera vez en el siglo XVI. Hobbes, en su obra *Leviatán* escribió que la abolición de la ley suprema *traería consigo la ruina del cuerpo social y provocaría una anarquía completa*, explicándonos que es el contrato que sirve de base a la organización estatal.

⁵⁷ García Máynez, Eduardo, Óp.cit. Nota 1, p. 108

⁵⁸ Jellinek, Georg, *L'Etat moderne et son droit*, traduciendo Fardis, Tomo II, p.174

La idea de que la constitución es la norma fundamental deriva de dos consideraciones principales. La primera es que la norma constitucional está por encima de la legislación ordinaria y sólo puede ser modificada de acuerdo con un procedimiento mucho más complicado y largo que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes, tal como lo es en un sistema rígido. La segunda es que ésta representa el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos inferiores.

Aunado a lo anterior, la constitución *prevé la existencia de poderes, les atribuye facultades, consigna limitaciones y prohibiciones; porque solo él (sic) es original y todo orden normativo restante es derivado.*⁵⁹ Aceptando que el resto de las normas derivan de la constitución, se intuye que éstas deben acatar los lineamientos y el contenido que previamente fue establecido, como una fuente de legitimidad y de validez de los ordenamientos emanados.

Por otra parte, es necesario que no olvidemos que *la constitución no sólo es el orden jurídico fundamental del Estado, sino también de la comunidad*⁶⁰. Lo que la hace más extensa, porque no sólo implica que el concepto que estudiamos es de aspecto jurídico o político, sino que además tiene una visión sociológica, por lo que podemos concluir que ésta influye en el desarrollo de la vida cotidiana del pueblo porque en ella se instituyen los valores socialmente aceptados.

3.1.1. La naturaleza jurídica y política de la constitución

En vista de lo anterior, hemos concluido que todas las normas emanan de la constitución lo que nos lleva a la deducción de que *la constitución es una creación humana, por tanto, hasta ahora se puede considerar como un fenómeno social sustentado en verdades históricas*⁶¹. Lo que nos lleva a la inferencia de que la constitución se originó en respuesta a los hechos históricos concretos de la

⁵⁹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3er Edición, Editorial Oxford, México, 2008, p.947

⁶⁰ Falcón M., Enrique, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, 2010, p. 276

⁶¹ Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007, p.1

sociedad, otorgándole a ésta obligatoriamente una doble naturaleza porque no se puede ignorar que la hechos sociales fueron la razón para su instauración.

En múltiples ocasiones hemos sostenido que la Carta Magna es la ley de leyes, por lo que podemos sostener que *una constitución, como norma original, se vislumbra en la naturaleza misma del hombre, quien, como fin último y principio del derecho, ha creado normas reguladoras de las instituciones jurídico- políticas que lo rigen*⁶², es decir, desde el principio el individuo ha buscado como sociedad el orden para obtener progreso y éste lo encontró creando un ordenamiento superior donde establecieron lineamientos para cumplir su propósito.

Dado que ésta es consecuencia de los cambios sociales, debe evolucionar de acuerdo a lo que la sociedad reclame, suceso que provoca sus reformas, ajustándose a lo que se exige pero manteniendo la legitimación de la que están dotados los poderes originalmente, estableciendo un Estado de Derecho.

3.1.2. La supremacía constitucional

Este principio es el instrumento mediante el cual se garantiza que ninguna norma será contraria a la Constitución, a las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y a los Tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, en relación con lo decretado por el artículo 133 constitucional. De serlo, los juzgadores tienen la encomienda de excluirla del orden jurídico, sirviendo para responder contra arbitrariedades en la impartición de justicia y la aplicación de las leyes dentro de la sociedad, otorgándole una estructura sólida al sistema, siendo coherente y no permitiendo que existan dudas sobre que norma respetar en caso de existir contradicción.

A continuación, hacemos la transcripción del artículo 133 constitucional que contiene el principio de supremacía constitucional, para no limitar el estudio a lo escrito anteriormente. Por lo consiguiente, dicho artículo decreta:

⁶² Suárez Camacho, Humberto, Óp. Cit. Nota 61, p. 3

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El 13 de febrero de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la interpretación sistemática del artículo 133 constitucional permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales.⁶³

Lo anterior trajo consigo que el máximo tribunal constitucional concluyera que los Tratados internacionales se encuentran en igualdad jerárquica a la Carta Magna, de tal forma que el Estado mexicano al suscribirlos, se constriñe de obligaciones internacionales que no pueden desconocerse invocando normas de derecho propio y cuyo incumplimiento conlleva una responsabilidad internacional.

La ley suprema contiene una serie de disposiciones que salvaguardan la hegemonía constitucional, tal como lo son el artículo 39, el 40, el 41, el 133 y el 136, que se refieren a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad. Además establece en el artículo 135 que corresponde al Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acordar las reformas o adiciones a la ley suprema, las cuales deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales.

⁶³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, 5ta edición, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, p. 1

La constitución facultó al Poder Judicial de la Federación para llevar a cabo la defensa del orden constitucional, garantizándose mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad de investigación prevista en el artículo 97 constitucional, mecanismos que analizaremos posteriormente a mayor detalle.

La Suprema Corte tiene la misión fundamental de salvaguardar el respeto al orden constitucional y para ello debe vigilar, como tribunal terminal, que las normas de carácter general, los tratados internacionales y los actos de autoridades se ajusten a lo que dispone la constitución mexicana. Asimismo, debe hacer la interpretación directa de la misma en los casos que se someten a su conocimiento.

3.2. Leyes constitucionales

Como estudiamos en el primer capítulo de la presente tesis, que una ley sea constitucional *significa que ha sido expedida por el Congreso de la Unión de acuerdo con el texto de la Constitución*⁶⁴, lo que supone que esa ley se apoyó en lo decretado por la ley suprema y no es contraria a los mandatos constitucionales.

Sin mayor complicación, podemos concluir que toda ley es constitucional mientras ésta sea acorde a la Carta Magna. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental fueron expedidas por el Congreso de la Unión de acuerdo a sus facultades constitucionales consagradas en el artículo 73, específicamente en la fracción XXIX-G, disposición que fue transcrita en el primer capítulo del presente trabajo y de la que pudimos deducir que el Congreso tiene la atribución de legislar en materia de protección, de preservación y restauración del equilibrio ecológico y si así no lo hubiera hecho, dejaría de cumplir con una de sus tareas, resultando deficiente.

⁶⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3era Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 124

En este orden de ideas, la expedición de las leyes ambientales por el Congreso de la Unión cumple el primer requisito, pero además su texto y disposiciones no deben contrariar lo establecido por la Constitución, *si con uno o varios artículos de una de las leyes citadas se ordena algo que esté en contra de lo que manda la Constitución, perderá dicha ley su atributo constitucional.*⁶⁵

En diversos debates realizados por teóricos jurídicos, se ha discutido sobre la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental por el contenido de su artículo 29. Lo anterior con relación a que se considera que dicho mandato va en contra del principio de irretroactividad de la ley, precepto garantizado por el artículo 14 constitucional, pero por la importancia del tema y por lo extenso, merece ser analizado en otra tesis, por lo que sólo se quedará la mención de la discusión para no omitir la importancia que tiene esta dicotomía.

3.2.1. Leyes anticonstitucionales y leyes inconstitucionales

Una ley es anticonstitucional cuando el texto de ésta contraviene con lo dispuesto en la Carta Magna.

En cambio, una ley inconstitucional es aquella que carece de apoyo en el texto constitucional, es decir, cuando el Congreso que la expide no tiene la atribución en la norma suprema para adjudicársela.

El término ha sido utilizado indistintamente por la doctrina, por lo que en sentido estricto, en la presente tesis defendemos la anticonstitucionalidad del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental pero al encontrar que el concepto comúnmente enuncia la irregularidad constitucional en una ley, para evitar confusiones innecesarias, optamos por elegir un término aceptado y reconocido pero sin omitir la diferencia teórica que existe y que apoya al presente estudio, porque en ambos casos se está de acuerdo en que una ley constitucional debe cumplir con cada uno de los preceptos contenidos en la Constitución, sin excepción alguna.

⁶⁵ Nava Negrete, Alfonso, Óp.cit. Nota 64, p. 125

3.3. Los sistemas de control de la constitucionalidad

En nuestro país existen instrumentos a través de los cuales se busca mantener y defender el orden creado por la constitución, entre ellos se encuentran el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.3.1. El juicio de amparo

Este es el medio protector de las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de éste, toda persona puede resguardarse de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen sus derechos humanos reconocidos para su protección por la Carta Magna, así como por los Tratados internacionales de los que México es parte. Además puede interponerse en contra de normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución; y frente a normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se cumpla el mismo requisito que mencionamos con anterioridad.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

Este juicio tiene carácter federal, pues está previsto en la Constitución en los artículos 103 y 107; y en la Ley de amparo que reglamenta los artículos anteriormente mencionados, siendo resueltos por los Tribunales de la Federación. Los Jueces de Distrito, los Magistrados de los Tribunales Unitarios y Colegidos de

Circuito, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden conocer de los juicios de amparo.

En este juicio intervienen el quejoso, es aquella persona que demanda la protección de la Justicia Federal por considerar que un acto de autoridad viola sus derechos humanos o que vulnera o restringe la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, o bien que invade la esfera que corresponde a las autoridades federales; la autoridad responsable, es todo aquel órgano o funcionario al que la ley le otorga facultades de naturaleza pública y realiza actos, o los omite afectando las garantías individuales de las personas; el tercero perjudicado, es toda persona que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado; y el Ministerio Público, es el representante social que vigila el correcto desarrollo del juicio y que puede intervenir cuando estime que puede afectarse el interés público.

Existen principios que todo juicio de amparo debe contener para la debida protección y defensa de aquel que ha visto violado sus derechos humanos, estos son los siguientes:

- Principio de instancia de parte. El juicio sólo puede activarse una vez que la parte agraviada lo solicite al órgano competente, no puede iniciarse de oficio o por decisión del juzgador.
- Principio de existencia de un agravio personal y directo. Este juicio únicamente puede promoverse por quien perjudique el acto, omisión o la ley que se reclama, debe existir un menoscabo u ofensa que afecte específicamente al agraviado.
- Principio de definitividad. Antes de acudir al amparo, es necesario agotar todos los medios de defensa, que para el caso concreto, prevean las leyes ordinarias. Excepto cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la libertad, deportación o destierro.

- Principio de estricto derecho. El juzgador debe limitarse a lo vertido en los *conceptos de violación* expresados en la demanda. Excepto cuando el acto que se reclama se funda en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte o en materia penal, que opera aún ante la ausencia de conceptos de violación del reo.

Existen dos tipos de juicios de amparo: el indirecto y el directo. El primero es competencia de los Juzgados de Distrito y, en algunos casos, de los Tribunales Unitarios de Circuito. Procede en contra de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación originen perjuicios al quejoso; en contra de actos que no provengan de tribunales judiciales, laborales o administrativos, que puedan resultar violatorias a los derechos fundamentales; en contra de actos de tribunales laborales o administrativos, que fueron ejecutados fuera de juicio o después de que se haya emitido sentencia ejecutoria; en contra de actos pronunciados en un juicio que, en caso de ser ejecutados, no puedan ser reparados; en contra de actos ejecutados dentro o fuera de un juicio, que afecten a personas que no hayan intervenido en él, siempre y cuando no se trate de un juicio de tercería; en contra de leyes o actos de la autoridad federal que afecten la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; en contra de actos de los anteriores que vulneren la soberanía federal; en contra de resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Mientras que el amparo directo es resuelto por los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o laborales, que afecten la defensa del quejoso y en contra de los cuales no exista algún otro medio de defensa a través del cual puedan ser modificados o revocados.

3.3.2. La acción de inconstitucionalidad

Este procedimiento se promueve exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general o entre tratados internacionales y la constitución, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional que se impugnó para hacer prevalecer a la Carta Magna.

Puede ser tramitado por minorías conformadas, por lo menos, con el 33 por ciento del total de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma que se impugna; tratándose del Congreso de la Unión, por lo menos, con el 33 por ciento del total de integrantes de las dos cámaras que lo componen; por el Procurador General de la República; por los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales; por los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigentes, siempre que se trate de normas exclusivamente en materia electoral; por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, siempre y cuando se considere que se están vulnerando éstos; y, por los organismos de derechos humanos estatales.

En todo caso de que la Suprema Corte declare inconstitucional la norma, ésta no puede volver a tener vigencia, ni sé podrá volver a aplicar a nadie, por lo que pueden considerarse de efectos generales, siempre y cuando se adopte mediante el voto de 8 o más Ministros del máximo tribunal de alzada.

3.3.3. Las controversias constitucionales

Las controversias constitucionales son juicios que se promueven ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de nivel federal; entre diferentes niveles de gobierno; entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado; por una invasión a las esferas de competencia previstas en nuestra constitución; leyes o actos que afecten el bienestar de la persona que se encuentra bajo el régimen de aquéllos o puedan ser contrarios a lo dispuesto en la norma suprema.

Para que este juicio se resuelva declarando la invalidez de una norma general se debe promover en alguno de los siguientes supuestos:

- Contra disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación;
- Contra disposiciones generales de los Municipios impugnadas por los Estados;
- Por conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente;
- Por conflictos entre dos Poderes de un mismo Estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de disposiciones generales.⁶⁶

Además, es indispensable que la resolución que emita la Corte sea aprobada por el voto de mínimo 8 Ministros. En los demás casos, la resolución del máximo tribunal producirá efectos sólo para las partes que hayan intervenido en la controversia.

3.3.4. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La constitución da a la Suprema Corte la facultad para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a los derechos fundamentales. La investigación de los hechos que pudiesen construirla se realiza a través de un comisionado o una comisión investigadora designados por el Pleno del máximo tribunal para tal efecto.

La Corte puede efectuar estas investigaciones cuando así lo considere conveniente, o si lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador estatal, o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Óp.cit. Nota 63, p. 33

Las investigaciones deben desarrollarse bajo los principios de imparcialidad, objetividad, independencia y con pleno respeto a la soberanía de la que gozan los tres niveles de gobierno.

Al concluir la investigación, la comisión debe presentar un informe ante el Presidente del tribunal constitucional, éste lo turnará a un Ministro para que realice un dictamen donde determine si existieron violaciones graves a los derechos fundamentales, el cual será aprobado o desaprobado por el Pleno.

3.4. La constitucionalidad del medio ambiente y sus principios rectores

El medio ambiente mexicano se encuentra conformado por todas aquellas normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tienden a su protección. La primera referencia histórica se encuentra en el texto del artículo 27 constitucional, donde se incursiona en materia ambiental al establecer el derecho de la nación a regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, siendo un antecedente claro en el nacimiento de la vida jurídica del derecho al medio ambiente.

Asimismo en el año de 1987 fue añadida por decreto la fracción XXIX G al artículo 73 a la ley suprema, precepto señalado en múltiples ocasiones por el presente trabajo, y que faculta al Congreso de la Unión para regular jurídicamente la protección ambiental y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Pero fue hasta el 28 de junio de 1999 que fue publicada la adición de un párrafo quinto al artículo 4º de la constitución mexicana que versa con relación a que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, instaurando en el ordenamiento positivo mexicano el derecho fundamental al medio ambiente. Pero fue en la reforma constitucional de 2012 que se generó una nueva etapa en la evolución del derecho fundamental al medio ambiente, fue agregado el concepto de salud al quinto párrafo del artículo 4º

constitucional, quedando como se enuncia a continuación: *Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.*

El término *sano* es de vital importancia porque impone una brutal evolución en la percepción del derecho a un medio ambiente, porque no es lo mismo que el Estado garantice un ambiente *adecuado* a que se comprometa a que cada persona goce de un medio ambiente *sano*, elevando la calidad a la que la población debe vivir y no sólo sobrevivir, por lo que podemos deducir que paulatinamente se ha ido reconociendo constitucionalmente el derecho a un medio ambiente, pero además la necesidad existente de su protección y la urgencia de seguir evolucionando en este tema.

No obstante, el proceso ha sido duro y tras varios años como expusimos en los párrafos anteriores, una de las razones por la que se pudo lograr el avance constitucional que hoy es exigible ha sido por la teoría humanística, donde al medio ambiente se le coloca dentro de los derechos de tercera o cuarta generación, dependiendo si se le clasifica como *derecho humano de solidaridad* o dentro del conjunto de potestades exigibles de conservación de los recursos naturales a favor de las generaciones futuras, por supuesto que siempre se debe buscar el más conveniente a la persona. Es por eso que, además de los grupos mencionados, se ha logrado introducir al medio ambiente dentro de los derechos de primera generación, *el derecho humano a la vida*, con el razonamiento de que con la extinción de éste no existiría vida humana.

En ese orden de ideas, podemos deducir que es por esos motivos que la Constitución Política ahora garantiza ese derecho fundamental dentro de los primeros artículos, porque es de vital importancia la conservación, la preservación, la protección y el rescate del medio ambiente sano para el correcto desarrollo de la población.

Es trascendental que el medio ambiente se encuentre protegido por la Constitución, sólo ésta puede obligar al legislador, al ejecutivo, a los jueces y a los particulares el respeto del mismo, estableciendo un equilibrio entre el derecho al

desarrollo económico y el derecho de protección al ambiente. *Si bien los particulares pueden ser responsables de malgastar un recurso prioritario como el agua, de tirar basura en la calle, de no separar los residuos, de utilizar excesivamente el automóvil; o bien las empresas pueden ser responsables de verter contaminantes en los ríos, mares y atmósfera, el Estado es quien está cometiendo la violación a este derecho, pues a él corresponde velar porque estas situaciones no ocurran, legislar para imponer sanciones a estos actos dañinos e intervenir para sancionar a quienes los realizan.*⁶⁷

Es importante que recordemos que a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, el artículo 4º constitucional establece, además del derecho humano a un medio ambiente sano, que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque, por lo que se entiende que el medio ambiente sano no sólo es un derecho, sino también constituye un deber tanto del Estado como de los gobernados, tal y como se explicó en el párrafo anterior, lo que da oportunidad de comenzar con el análisis del principio de prevención que debe contenerse en las leyes ambientales y el principio de la reparación ambiental, ahora elevado a rango constitucional.

3.4.1. El principio de prevención

En la materia que estudiamos en la presente tesis, la prevención debe entenderse desde dos perspectivas: como característica del medio ambiente y como uno de los principios rectores de esta disciplina.

Ahora bien, lo anterior tiene lugar bajo el razonamiento de que la mayoría de las normas jurídicas tienden a establecer disposiciones encaminadas a que el daño ambiental no se produzca o, en su defecto, que este se controle, se mitigue, debido a que si éste se deja incrementar resultaría costoso, difícil e inclusive de imposible reparación, abarcando sólo la posibilidad de realizar una compensación ambiental.

⁶⁷ Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender. Los derechos humanos en México*, Editorial Nostra Ediciones, México, 2009, p. 19.

De modo que el enfoque de prevención en el derecho ambiental *consiste en que las normas jurídicas establezcan disposiciones tendentes a que el daño ambiental no se cause*⁶⁸. Este propósito puede alcanzarse estableciendo medidas específicas para la ejecución de actividades que puedan ocasionarlo, delimitando el uso de determinados materiales o, en su caso, exigiendo el manejo de una tecnología determinada.

En este orden de ideas, podemos distinguir que las normas jurídicas procuran garantizar que el impacto ambiental, derivado de ciertas actividades humanas, se encuentre dentro de los estándares permitidos previamente determinados por las Normas Oficiales Mexicanas, partiendo de la idea de que los elementos ambientales son capaces de tolerar determinados niveles de contaminación sin perturbarla drásticamente.

Por lo que podemos concluir que el Derecho Ambiental es primordialmente preventivo, y secundariamente reparador, pese a la importancia legal que ha cobrado la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que como su nombre lo dice, responsabiliza y sanciona a quien haya causado daño ambiental.

Este principio fue recogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año de 1971, pues el artículo 73, fracción XVI, base 4ª, al disponer que el Congreso de la Unión esté facultado para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, y específicamente a establecer las medidas que el Consejo de Salubridad General haya adoptado para prevenir y combatir la contaminación ambiental, que motivó la entrada en vigor de la primer ley ambiental mexicana en ese año; y así, la norma ecológica tiene origen en aquellas disposiciones enfocadas a prevenir y controlar los posibles efectos de algunas actividades sobre la salud.

Es evidente que la primera idea que el constituyente tuvo sobre el Derecho Ambiental fue vinculada con el derecho a la salud, juicio que resulta muy útil para

⁶⁸ García López, Tania, Derecho ambiental mexicano, introducción y principios, Editorial Bosch, México, 2013, p. 153

dar diversidad al concepto de derecho ambiental, porque es de todos sabido que un medio ambiente sano contribuye en la salud de las personas. Resaltando que además el legislador encontró importante la prevención de un problema que ha existido desde hace varias generaciones atrás y que cada año va incrementando.

Finalmente, es notable que el principio de prevención desde su incorporación a nuestra constitución ha evolucionado y se ha convertido en uno de los puntos torales del derecho ambiental mexicano, formando parte fundamental de la legislación reglamentaria vinculada con éste, toda vez que su finalidad consiste en evitar que el daño ambiental se origine, dado a la difícil, a la onerosa y, en algunos casos, irreversible reparación que restituya al ambiente a un estado admisible tras la generación de un daño. Considerándose importante, en consecuencia, que nuestro derecho ambiental tiene un enfoque preventivo, evitando el deterioro ambiental antes que evaluar si existe reparación o no del mismo.

3.4.2. El principio de precaución

Este precepto surge como respuesta jurídica debido a la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actuaciones y que éstas no pudieran ser impugnadas para evitar decisiones para la protección del medio ambiente.

De modo que para combatir lo anterior se estableció en el principio número 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo lo siguiente:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el principio 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 postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Exigiendo así, que aun cuando no exista certeza científica acerca de las consecuencias de determinada actividad, se debe legislar sobre ella de una forma

restrictiva, *evitando la misma o tomando medidas para que ese daño hipotético no llegue a producirse.*⁶⁹ En consecuencia, podemos distinguir que a diferencia del principio de prevención, el de precaución rige en caso de falta de certeza de los daños ambientales que puede generar determinada acción.

De modo que este principio se ha configurado como un criterio, que debe ser ampliamente aplicado y que conlleva importantes consecuencias prácticas, al exigir que se adopten las medidas que sean necesarias para conjurar los peligros de un daño grave e irreversible, incluso a falta de evidencia científica. Sirviendo no sólo para evitar las acciones y la legislación de un país para evitar daños al medio ambiente, sino que además es útil para orientar las medidas relativas a la seguridad ambiental.

En consecuencia concluimos que el principio de precaución antecede al de prevención, cuyo propósito no es controlar y minimizar el daño ambiental, sino evitar o prevenir, riesgos ambientales. Ahora, si se conocen los peligros ambientales, debe regir el principio de prevención, pero si son desconocidos debe aplicar el de precaución.

En México, la base de precaución no aparece sino presupuesta y subyacente dentro de los principios que deben regir a la política ambiental, listados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, en la Sección V de su título primero, relativa a la manifestación de impacto ambiental, en el artículo 30 se establece que cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas debe incluirse a ésta el estudio de riesgo que corresponda.

Por lo que observamos que en México se contempla el principio de precaución en su legislación ambiental, sin embargo es necesario que el legislador lo incluya textualmente dentro de los principios rectores de la política ambiental porque en ausencia se asume que únicamente se basa en supuestos puntuales, dando espacio a situaciones inaceptables, perjudiciales e irreversibles en el futuro.

⁶⁹ Loperena Rota, Demetrio, *Los principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, p. 93

Un actuar precautorio consiste en la adopción de medidas de control, de restricción e incluso de prohibición de actividades que pudiesen ocasionar riesgos graves para el medio ambiente, medidas que deberán adoptarse incluso cuando esos daños no puedan confirmarse científicamente.⁷⁰

3.4.3. El principio de la reparación del daño ambiental

De acuerdo con los dos principios que estudiamos, hemos llegado a la conclusión de que los daños ambientales son de difícil reparación, y en algunas ocasiones, esos son irreparables. Sin embargo, cuando éste ha sido producido, su resarcimiento exige que el infractor lo subsane y no sólo lo indemnice.

El daño ambiental es diferente con respecto al daño patrimonial, por lo que en ocasiones, ambos son exigibles en diferentes acciones. La reparación de los elementos del ambiente beneficia a toda la sociedad, mientras que la condena en los daños patrimoniales beneficia al propietario del bien en litis.

Aunque en algunos casos, los límites máximos de contaminación previstos por las normas jurídicas, lo que se conoce como contaminación legal o lícita, no garantizan que no existan daños al ambiente graves, ya que dichos estándares no siempre están correctamente fijados desde la perspectiva ambiental.⁷¹

Cabe destacar que en México, no existe daño ambiental siempre y cuando no sean rebasados los límites previstos por las disposiciones y normas ambientales, o cuando fueron expresamente manifestados, explícitamente identificados y autorizados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la excepción de que se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por esa Secretaría, tal como lo establece el artículo 6º de la Ley Federal

⁷⁰ García López, Tania Óp.cit. Nota 68, p. 152

⁷¹ Loperena Rota, Demetrio, Óp.cit. Nota 69, p. 95

de Responsabilidad Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, que decreta:

Artículo 6o.- No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,

II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

En cambio en el Derecho Español, su Tribunal Supremo reconoció en la sentencia de 16 de enero de 1989 responsabilidad civil por daños causados por emanaciones ajustadas a la norma administrativa señalando lo siguiente:

... en verdad importa evitarse o aclararse el equívoco de creer, ..., que porque a la Administración y en relación a aquel interés público corresponda ordenar y controlar la adopción de medidas protectoras, se trata en todos sus aspectos de materia propia del Derecho Administrativo y ciertamente que le interesa en aquellos aspectos generales, pero independientemente, cuando afecta a derechos subjetivos privados pierde aquel carácter para entrar de plano en el campo del Derecho Civil..., y que de incurrir en responsabilidad, se

*hará efectiva bajo el dictado de la legislación civil, sin olvidar que el acatamiento y observación de las normas administrativas no colocan al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados o interesados en orden a sus derechos subjetivos lesionados.*⁷²

En el Congreso *La Constitución y los derechos ambientales: derecho humano al medio ambiente sano, responsabilidad y justicia ambiental*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas el mes de noviembre de 2014, estudiosos del derecho ambiental reprobaron el hecho de que no exista daño ambiental si el promovente así lo manifestó previamente a la Secretaría Ambiental, porque las condiciones de los ecosistemas cambian constantemente por las actividades humanas, aunque éstas sean de bajo impacto que en acumulación generan uno de grave impacto, proponiendo que las condiciones sean evaluadas con regularidad en concordancia al incremento del daño ambiental. Tal vez es momento de ejercer coerción en la sociedad en relación a que las actividades que realiza con motivos ambientales sean renovadas en un periodo considerable con motivo del preocupante aumento en el daño ambiental, sólo basta echar mirada a las estadísticas realizadas por organismos comprometidos con el ambiente para darse cuenta de que las acciones precautorias, preventivas y de reparación no están siendo suficientes.

3.4.4. El principio constitucional de acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos

El acceso a la justicia y a los mecanismos de resolución de controversias en materia ambiental permite que toda persona obtenga justicia y protección al derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido por nuestra constitución y por tratados internacionales de los que México es parte, en caso de que este no se le respete.

⁷² García López, Tania Óp.cit. Nota 68, p. 172

*Uno de los problemas que enfrenta la demanda de justicia ambiental ante los tribunales es la limitada eficiencia y eficacia de los mecanismos jurisdiccionales y administrativos, muchas veces por el desconocimiento de la legislación, en otras debido a que los propios mecanismos no son pertinentes ni adecuados para resolver situaciones concretas.*⁷³ Lamentablemente aún se considera en algunas escuelas de enseñanza del Derecho a la materia ambiental de poca relevancia, por consecuencia los egresados al incorporarse al mundo laboral desconocen la materia o su conocimiento es escaso, resultando insuficiente para enfrentar la problemática mundial en cuestión al medio ambiente. Y aunque México se comprometa mediante tratados internacionales con países de primer mundo en la conservación del mismo, por la ignorancia de los juzgadores, que son los encargados de hacer cumplir dichos preceptos, al momento en que un particular, sea persona física o moral, pretende accionar los mecanismos de solución de controversias ambientales se enfrenta a la escasa especialización en la materia, lo que entorpece el verdadero acceso a la justicia que el agente pasivo del daño busca al acercarse a los diferentes órganos, negándole a su petición una efectiva valoración y respuesta con imparcialidad y con la capacidad coercitiva para hacer cumplir la ley y restituir sus derechos afectados y reparar los daños ecológicos causados.

Además es importante que destaquemos que lo anterior es un derecho reconocido constitucionalmente, tal como lo dicta el artículo 17, fracción II, que a la letra decreta lo siguiente:

Artículo 17. (...)

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.

⁷³ García López, Tania Óp.cit. Nota 68, p. 295

Por lo que la libertad de acudir a los tribunales para reclamar justicia ambiental debe ser efectiva para fortalecer la protección al ambiente.

3.4.4.1. La justicia ambiental

La justicia ambiental incide en que toda persona debe gozar de un ambiente sano, libre de contaminación, con acceso al agua potable en cantidad y calidad, con alimentación segura. Esto está reconocido constitucionalmente por el artículo 4, fracción V, quedando establecida una relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, por lo que no puede ser ignorado por parte de las autoridades, aunque exista desconocimiento en la materia ambiental.

La justicia ambiental se distingue de justicia ecológica dado a que ésta contempla los elementos no humanos y le da valor a lo natural por sí mismo. Reconoce la importancia de lo natural para el mundo humano.⁷⁴

Se considera que la justicia ambiental comienza por el reconocimiento de la existencia del equilibrio ecológico, de su relación con la vida, con las culturas y de la observación de que el desarrollo económico depende de ésta para obtener estabilidad y continuidad.

En relación con lo anterior, la justicia ambiental busca la protección de las personas frente a la degradación ambiental, la prevención del daño a la salud, la atribución de la carga de la prueba sobre los infractores y la reparación o compensación correspondiente.

Frente a la preocupación de las autoridades sobre las condiciones ambientales en que se encuentran los asentamientos humanos, la salud, el bienestar, el desarrollo

⁷⁴ Hervé Espejo, Dominique, *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica*, Revista de Derecho, Julio, XXIII, 2010, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=173716608001> ISSN 0716-9132, página consultada en noviembre de 2014.

y los derechos fundamentales de las personas, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en el año de 1972 en Estocolmo se declaró que:

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igual y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

Derivado de lo anterior, años después el legislador se dispuso a aprobar la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, en 1988, garantizando *el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar*. Demostrando que el Estado mexicano ha adoptado las bases que reconocen plenamente que dentro del patrimonio jurídico de las personas se encuentra el derecho a vivir en un medio ambiente sano para que éstas se desarrollen, conservando su salud y bienestar.

Es notable que el derecho ambiental ha dejado de ser meramente proteccionista de los recursos naturales, sino que ahora además tiene un enfoque social y humanista, hacia el desarrollo sustentable, reconociendo la dependencia que el ser humano tiene con la naturaleza y la necesidad de un desarrollo en condiciones sanas y perdurables para presentes y futuras generaciones.

3.4.4.2. Mecanismos de protección jurídica al medio ambiente

A continuación hacemos mención de los procedimientos existentes que ayudan a obtener justicia ambiental en nuestro país y que están reconocidos constitucionalmente al estar obligado a proporcionar mecanismos accesibles a la ciudadanía, ayudando a solucionar la problemática ambiental.

En el orden administrativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente contempla dos mecanismos que permiten la intervención ciudadana en la materia, el primero es el Sistema Nacional de Información

Ambiental y Recursos Naturales, contemplado en artículo 159 bis de la mencionada ley; el segundo es la denuncia popular, contemplada en el artículo 189.

*El Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales proporciona información estadística, geográfica, documental, inventarios, indicadores ambientales y registros, programas y acciones encaminadas a la preservación del equilibrio ecológico nacional.*⁷⁵

El derecho de acceso a la información está garantizado por la Constitución en el artículo 6 y se ejerce solicitándole a la autoridad que pongan a disposición de la ciudadanía la información que se requiere. Ésta deberá responder en un plazo no mayor a 20 días, aunque debe contemplarse que la autoridad tiene la facultad de denegar la información, ya sea porque es clasificada como confidencial por existir la posibilidad de afectar la seguridad nacional, o porque se tratar de un asunto que es materia de un procedimiento judicial y que está pendiente de resolverse, o puede ser información aportada por terceros que no están obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a proporcionarla.

Por otra parte, la denuncia popular es el mecanismo por el cual toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociación, sociedad puede denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir un desequilibrio ecológico o daño al ambiente, contraviniendo con las disposiciones legales ambientales.

Esta debe presentarse por escrito identificando plenamente a la persona que será denunciada y se debe hacer una referencia de los actos, hechos u omisiones denunciados. Además al escrito deben acompañarse los datos que permitan localizar la fuente contaminante y de las pruebas.

La Procuraduría Ambiental deberá realizar las diligencias necesarias reconocidas por la ley, comenzando por el procedimiento de inspección y vigilancia. Si del

⁷⁵ García López, Tania, Óp.cit. Nota 68, p. 319

resultado de la investigación se desprende que los actos, hechos u omisiones incurrieron autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover la ejecución de las acciones que correspondan. Cabe destacar que las recomendaciones a las autoridades son públicas, autónomas y no vinculantes.

Además, la Procuraduría de Protección al Ambiente puede actuar de oficio porque está dentro de sus atribuciones se encuentra la de iniciar las acciones procedentes, ante las autoridades correspondientes, cuando sepa de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Contra las resoluciones que emite la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente procede el recurso de revisión.

En materia penal, cualquier persona puede denunciar cualquier hecho, acto u omisión que considere que daña al ambiente, corresponde al Agente del Ministerio Público determinar si lo denunciado encuadra en algún tipo penal que constituya un delito ambiental, de acuerdo a lo previsto en la legislación.

Por parte del derecho civil, no existen disposiciones específicas sobre el ambiente, sin embargo existen procedimientos civiles en los que pueden reclamarse diversas prestaciones relacionadas con la responsabilidad civil por daños y perjuicios sobre bienes o personas. Cabe resaltar que la carga de la prueba en casos de daño ambiental, el afectado está obligado a demostrar la existencia del mismo, aunque si la resolución del juez condena al demandado, éste estará obligado a indemnizar en términos de lo dispuesto por el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Libro Quinto en específico se refiere a las acciones colectivas, éstas defienden y protegen los derechos e intereses colectivos. Deben ser ejercidas ante los Tribunales Federales y sólo puede promoverse en materia de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente, *lo que abre enormemente las posibilidades del acceso a la justicia ambiental en materia de responsabilidad civil*

objetiva.⁷⁶ La adición al Código Federal de Procedimientos Civiles de este Libro Quinto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011.

Las personas que cuentan con legitimación para interponer las acciones colectivas, de acuerdo al artículo 585 del código adjetivo civil, son:

- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
- El representante común de una colectividad conformada por al menos 30 miembros;
- Las asociaciones civiles sin fines de lucro, legalmente constituidas al menos 1 año previo al momento de presentar la acción colectiva, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia que se trate; y,
- El Procurador General de la República.

En materia de protección a los derechos fundamentales consagrados por la Constitución, también existe la posibilidad de obtener justicia para la salvaguarda del medio ambiente, como hemos expuesto en múltiples ocasiones, es un derecho humano por cierto universalmente adoptado, de tercera generación, el preconizado por el artículo 4º constitucional. En ese sentido, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió la siguiente tesis, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, de marzo de 2007, contribuyendo a la normatividad de la protección judicial del medio ambiente:

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA. El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4º párrafo

⁷⁶ García López, Tania, Óp.cit. Nota 68, p. 322

quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantías de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

La protección judicial del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar vía juicio de amparo se motiva reclamando actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos fundamentales reconocidas por la constitución y por los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 103, fracción I constitucional.

3.4.5. El principio constitucional del arreglo pacífico a las controversias en materia ambiental

Hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945, el uso de la fuerza era considerado en derecho internacional un medio lícito de solución de diferencias. Por lo que el artículo 1° de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945, define los propósitos de la organización y señala lo siguiente:

Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebramientos de la paz.

Desde ese momento el artículo ha sido vigente, por lo que el arreglo pacífico de las controversias es una obligación para todos los miembros de las Naciones

Unidas. Motivo por el cual, casi todos los tratados internacionales se incluye la aceptación de dicho compromiso.

Posteriormente, en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas firmada el 24 de octubre de 1970, abunda sobre el principio antes enunciado, y establece lo que a continuación se transcribe:

Los Estados, en consecuencia, procurarán llegar a un arreglo pronto y justo de sus controversias internacionales mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos mismos elijan. Al procurar llegar a ese arreglo las partes convendrán en valerse de los pacíficos que resulten adecuados en las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.

Mientras que en el principio número 26 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se señala:

Principio 26. Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Existen diferentes medios pacíficos para la solución de controversias internacionales, concretamente son:

A. Medios diplomáticos

- Negociaciones diplomáticas;
- Buenos oficios y mediación;
- Investigación internacional;
- Conciliación internacional;

B. Medios jurídicos

- Arbitraje internacional; y
- El procedimiento ante el Tribunal Internacional de Justicia.⁷⁷

La constitución mexicana no ha sido ajena a este principio, por su parte lo garantiza en su artículo 17, párrafo V donde establece literalmente que *las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias*, precepto que no excluye a la materia ambiental.

Es por ese motivo que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental ha recogido este principio dentro de su texto, en concreto el artículo 1° señala que ésta regula la responsabilidad ambiental que se origina de los daños ocasionados al ambiente, así como de su reparación y compensación cuando ésta sea exigible a través de los mecanismos alternativos de soluciones de controversias, y de los demás medios de protección jurídica al medio ambiente legales.

Resulta conveniente el conocer que el medio ambiente y el derecho humano a un medio ambiente sano goza de protección jurídica, no sólo judicial, sino que además existen diferentes vías legales para su defensa, ahora sólo resta accionar el más conveniente de acuerdo al caso concreto.

⁷⁷ Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, p. 648

Capítulo IV

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

4.1. Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

El Senador Francisco Agundis Arias, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, durante el desarrollo del foro titulado Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que tuvo lugar en el patio central del Senado de la República en marzo de 2011, consideró urgente, que si se quiere mantener a México a la vanguardia *como una nación que protege sus áreas naturales y su biodiversidad biológica, es necesario discutir y aprobar la Ley de Responsabilidad por Daño Ambiental, cuyo objeto es crear y fortalecer los mecanismos jurídicos que permitan a la ciudadanía y al Estado, exigir la responsabilidad por daño y deterioro ambientales.*⁷⁸ Buscando impulsar un sistema de justicia ambiental vanguardista, equilibrado, racional e integrado a las reformas, exigencias y mandamientos constitucionales en materia penal, de acción colectiva, de justicia alternativa, de justicia administrativa y de derechos humanos.

La expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental respondería al cumplimiento a dos compromisos fundamentales a los que el Estado mexicano se ha constreñido, adeudos derivados del Derecho Internacional, así como de nuestra propia Constitución. El primero fue contraído en el año de 1992, con la suscripción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio 13 establece:

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e

⁷⁸ <http://www.partidoverde.org.mx/pvem/2011/03/compromiso-del-legislativo-ley-de-responsabilidad-ambiental/#sthash.AfLUopm1.dpuf> Boletín 062/11, consultado el 15 de diciembre de 2014.

indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

En múltiples ocasiones en este proyecto hemos citado lo dispuesto por el artículo 4° constitucional, decreto que dio lugar a la reforma del derecho humano a un medio ambiente sano y que, como analizamos en párrafos anteriores, la inclusión de este principio no fue repentino en la legislación mexicana, sino que pasó por diferentes etapas evolutivas para llegar a lo que hoy se establece en el mencionado apartado y que, sin lugar a dudas, merecerá reformas para que el texto no pierda su vigencia ante los problemas que las futuras generaciones deban enfrentar.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental pretendía reconocer los avances y las dificultades del sistema administrativo de protección ambiental, vigente desde la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, concordando y complementando racionalmente los procedimientos e instrumentos de política ambiental que se utilizaban en nuestro país, con un sistema de reparación del daño de vanguardia.

Anteriormente se pretendía que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental antes que nada fuera fundamentalmente preventiva, porque distinguiría entre dos posibles infractores: quienes la cumplen y quienes la desatienden. A aquellas personas o empresas que hayan realizado esfuerzos por cumplirla mediante auditorías voluntarias y certificación con la autoridad, contratado seguros ambientales, implementando programas de capacitación y creando órganos de vigilancia que impulsan la cultura corporativa sustentable, ésta les premiaría anticipadamente con una reducción sustancial de las consecuencias jurídicas que nacen del daño ambiental para dar a entender que es moral y económicamente preferible prevenir daños y cumplir voluntariamente con las leyes ambientales.

La Maestra Dolores Edith Rodríguez Álvarez, Subgerente jurídico de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de Petróleos Mexicanos, considera que la Ley

Federal de Responsabilidad Ambiental no es una ley preventiva, porque se enfoca en culpabilizar y a sancionar económicamente a todo aquel que la autoridad encuentre responsable de un daño ambiental y no a prevenir que las personas ocasionen un menoscabo al medio ambiente.

Ahora bien, la mencionada ley intentó incluir dentro de su texto a los medios alternativos de solución de controversias, haciendo hincapié en que la conciliación no daría lugar a la impunidad, porque las sanciones administrativas y penales serían aplicables, pero con beneficios de reducción sustancial de las sanciones. Pretendiendo incentivar económicamente a los responsables para acercarse con la autoridad a resolver el conflicto ambiental.

En párrafos anteriores mencionamos que el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que de acuerdo al artículo 17 constitucional, cumple con la previsión de estos mecanismos, además le otorgó a estos el Título Segundo, decretando en el artículo 47 lo siguiente:

Artículo 47. Toda persona tiene el derecho de resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo y se faciliten las alternativas de solución que resulten ambiental y socialmente más positivas.

Las personas ambientalmente responsables y los legitimados para accionar judicialmente en términos del Título Primero de esta Ley, podrán resolver los términos del conflicto producido por el daño ocasionado al ambiente, mediante los mecanismos alternativos de mediación, conciliación y los demás que sean adecuados para la solución pacífica de la controversia, de conformidad a lo previsto por esta Ley, o las disposiciones reglamentarias del párrafo cuarto del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, nos conviene realizar las transcripciones de los artículos 22 y 49 para sustentar la crítica que deseamos plantear, por lo consiguiente estos textos decretan:

Artículo 22. (...). En ningún caso el juez podrá dejar de condenar al responsable a este pago, salvo en los casos previstos en el artículo anterior, cuando los daños ocasionados al ambiente provengan de una conducta lícita, o bien cuando exista el reconocimiento judicial de algún acuerdo reparatorio (sic) voluntario derivado de los mecanismos alternativos de resolución de controversias previstos por esta Ley.

Artículo 49. Si durante el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental previsto por el Título Primero de esta Ley, y antes de que se dicte sentencia definitiva, se lograse un acuerdo entre las partes, en términos de lo previsto por los Mecanismos Alternativos referidos en este Capítulo; conforme a los acuerdos e instrumentos de justicia restaurativa o alguna otra forma anticipada de terminación del proceso penal previstos por el Código Federal de Procedimientos Penales; o bien mediante el convenio de reparación previsto por el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; el Juez que conozca del procedimiento reconocerá dicho acuerdo sobre la reparación de los daños y dictará sentencia.

El juez dará vista a la Secretaría para que en un plazo de ocho días hábiles, se manifieste sobre los términos del acuerdo, cuidando su idoneidad y el cumplimiento de las disposiciones previstas por esta Ley, las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

En caso de que el acuerdo sea incorporado a la sentencia, no se condenará al responsable al pago de la Sanción Económica prevista en el Título Primero de la presente Ley.

Será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos el incumplimiento del requerimiento en el plazo determinado por el juez en el presente artículo.

Cuando del acuerdo se desprenda que su cumplimiento puede afectar los bienes de un tercero, el juez recabará su conformidad. Si no se obtuviese ésta, apercibirá a la partes para que modifiquen los términos de su acuerdo.

De la lectura de los últimos artículos expuestos con relación a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se puede distinguir que la figura del juez siempre está contemplada. Pero *para definir como debe entenderse el concepto de medios alternativos de resolución de conflictos la mayoría de los tratadistas coinciden en exponer que se pueden analizar desde dos ópticas, la primera en modo amplio que comprenden las alternativas paralelas al sistema de administración de justicia que permite a los particulares resolver las controversias de manera privada y en sentido restringido, se trata de aquellos mecanismos encaminados a solucionar las controversias entre las partes, ya sea de manera directa entre ellas, o bien, a través del nombramiento de mediadores, conciliadores o árbitros que coadyuven en la solución alterna a los conflictos.*⁷⁹

Resaltando que la naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de controversias, es la de evitar que las partes se enfrenten en los órganos jurisdiccionales, *derivado de los costos, tiempos y demás complicaciones inherentes al inicio de un trámite por la vía jurisdiccional*⁸⁰ se optó por impulsar dichos medios, resultando ocioso contemplarlos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental pero constriñendo a las partes a acudir con un juzgador. Siendo evidente que el legislador ignora la naturaleza de los

⁷⁹ Cuadra Ramírez, José Guillermo, *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia*, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, p. 10.

⁸⁰ Ídem

mecanismos a los que pretendía recurrir para disfrazar la mencionada ordenanza como preventiva.

4.2. Consideraciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Por otra parte, es destacable que mencionemos que el legislador no ha olvidado el compromiso que México ha asumido en el ámbito internacional en relación al desarrollo y establecimiento de normatividad enfocada a la responsabilidad por daños ocasionados al ambiente, optando por adoptar una posición fomentadora de la protección y preservación del medio ambiente en varios espacios y foros internacionales. Los objetivos y metas de los mismos se encaminan a garantizar el desarrollo sustentable así como el derecho a un medio ambiente sano, y los correspondientes medios para su goce y pleno ejercicio.

Como primer motivo legal para la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se encuentra a la Conferencia de Estocolmo de 1972, que fue convocada bajo el título oficial de Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano ante los problemas ambientales planetarios vinculados al hombre, ubicando a éste como centro de las preocupaciones de la comunidad internacional. De esta Conferencia surgió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el cual, se dio la tarea de cooperar con los países miembros para resolver los problemas de contaminación, tanto regionales como subregionales y nacionales, en los ámbitos técnico y económico-social, de acuerdo a lo contemplado en la Declaración de Estocolmo Sobre El Medio Ambiente Humano firmada el 16 de junio de 1972, en el principio 24 que decretó lo que a continuación se transcribe:

Principio 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio ambiente. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos

perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

En 1984, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, con el objeto de analizar y documentar la vinculación de este binomio.

Para 1987, en el Informe Brundtland por primera vez se plantea el tema del desarrollo sostenible⁸¹, el cual constituyó un importante antecedente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en Junio de 1992, en la cual 178 naciones estuvieron representadas por sus jefes de Estado, convirtiéndola en la primera Cumbre de la Tierra que abordó el binomio medio ambiente y desarrollo, y asumió el desarrollo sustentable como objetivo de la comunidad de naciones. Declaración que ha sido multicitada en este proyecto por su relevancia en el derecho ambiental mexicano y que ha servido como base para las leyes ambientales que se han estudiado en la presente tesis.

Por otra parte, de acuerdo al Principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados deben proclamar leyes sobre el medio ambiente, incluido el mexicano por ser parte, además deben ser eficaces.

Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países

⁸¹ Ponencia de Ricardo Zeledón Zeledón, Presidente de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, bajo el título “El nuevo Derecho Agrario y los principios del Desarrollo Sostenible”, presentada durante el Coloquio Construcción y Defensa de los Nuevos Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en las Américas, celebrada del 9 al 11 de noviembre de 1988 en la Universidad Nacional Autónoma de México, en una Colaboración entre el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH) de la UNAM, y la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe del PNUMA.

pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

Por lo que México está comprometido internacionalmente a legislar en materia ambiental, además éstas deben ser eficaces para que cumplan el propósito para el que fueron creadas.

Además, en relación a las normas que fueron consideradas para la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la Declaración de Río en el principio 13 establece lo siguiente:

Principio 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Pero, resulta de mayor interés para la presente tesis el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo donde no sólo se contempla que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, para que así cualquiera pueda participar en los procesos de adopción de decisiones ambientales, pues además establece lo siguiente:

Principio 10. (...) Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Consideración que resulta trascendente para el legislador al decretar en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental la existencia de juzgados de

distrito especializados en materia ambiental, pero será estudiado de manera más detallada en párrafos continuos.

Con base en lo anterior, se desprende que el Estado mexicano, se comprometió a legislar en materia de responsabilidad por daños ocasionados al ambiente, indemnización y compensación de las víctimas de la contaminación, y para hacer posible el acceso efectivo de la ciudadanía a los tribunales que impartan justicia en materia ambiental.

En México la legislación y las instituciones relacionadas con el medio ambiente y la ecología han evolucionado durante las últimas tres décadas. *Los primeros antecedentes de la política ambiental en México fueron en los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*⁸², cuya aplicación fue competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, creándose la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en 1972.

A principios de la década de los ochenta se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y, dentro de ella, la Subsecretaría de Ecología para garantizar el cumplimiento de las leyes y reorientar la política ambiental del país. De igual forma, en el año de 1982, se incluyó por primera vez en el capítulo de política social a la ecología y medio ambiente en el Plan Nacional de Desarrollo.⁸³ Además se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente el 11 de enero de 1982, decreto que abrogó a la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971, cuya ejecución continuó estando a cargo del Ejecutivo Federal.

⁸² <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>, página consultada el 6 de enero de 2015.

⁸³ Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc8.pdf, p. 133, página consultada el 6 de enero de 2015.

En agosto de 1987 fue publicado el Decreto por el que se reformaba el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIX G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de explicitar que, entre el ámbito potestativo que corresponde a la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se encuentran las relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente. Con base en esa reforma y con base en las leyes anteriores, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente misma que hasta la fecha, ha sido la base de la política ambiental del país. La autoridad competente para su aplicación fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Asimismo, se reguló la figura de la evaluación del impacto ambiental como requisito previo para el otorgamiento de permisos y autorizaciones en las materias ecológicas del ámbito federal, correspondiendo a las entidades federativas y a los municipios evaluar el impacto ambiental en materias fuera del ámbito de competencia federal; se incluyeron los conceptos de áreas naturales protegidas, zonas sujetas a conservación ecológica y la denuncia popular, que podía ejercer cualquier persona ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras más.

En 1992, mediante reforma a la Ley de la Administración Pública Federal se transformó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la Secretaría de Desarrollo Social. En el mes de junio de ese mismo año se crearon el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social.

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para responder ante la carestía de planeación en el manejo de los recursos naturales y las políticas ambientales en nuestro país desde un punto

de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Con este cambio, desaparece la Secretaría de Pesca.

Por lo que la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca quedó integrada de la siguiente forma:

- Subsecretaría de Recursos Naturales.-
Sus funciones anteriormente estaban en la Secretaría de Desarrollo Social.
- Subsecretaría de Pesca.-
Sus funciones anteriormente estaban en la Secretaría de Pesca.
- Instituto Nacional de Ecología.-
Sus funciones anteriormente dependían de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Instituto Nacional de la Pesca.-
Sus funciones anteriormente dependían de la Secretaría de Pesca.
- Comisión Nacional del Agua.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.-
Sus funciones anteriormente dependían de la Comisión Nacional del Agua.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Comisión para el Conocimiento de la Biodiversidad.⁸⁴

En diciembre de 1996 fue publicado el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, destacando que se confirma la figura de la denuncia popular, que a partir de dicha reforma se debió presentar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; se reguló el procedimiento que debe dar esta

⁸⁴ <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>, página consultada el 6 de enero de 2015, Óp.cit. Nota 82, p.1

Procuraduría a las denuncias recibidas, atribuyéndole facultades para efectuar las diligencias necesarias, iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia; y precisando que las resoluciones que emita la Procuraduría tendrán el carácter de recomendaciones a las autoridades federales, estatales o municipales, necesarias para promover ante la autoridad responsable la ejecución de las acciones procedentes.

El 30 de noviembre del año 2000, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Cambio que dio origen a la transferencia del subsector de pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, permitiendo que se impulsara una política nacional de protección ambiental que diera respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y para lograr incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad.

Para enero de 2003, se publicó el Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En su articulado se establecen las atribuciones del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y pasan a ser desconcentrados de esta Secretaría.

La responsabilidad por el daño ambiental, como señalamos anteriormente, no puede ser abordada solamente por el sistema de responsabilidad civil ordinario, porque como es bien sabido, para que dicha responsabilidad pueda ser exigible, es necesario que se cumplan y demuestren una serie de elementos, a saber:

- El daño
- La conducta dañosa (acción u omisión)
- La identificación del responsable

- La relación causal entre el daño y la conducta (nexo causal).

Lo anterior es básicamente lo que la ley nos exige para poder reclamar lo que a nuestro derecho corresponde y ésta tutele ante cualquier perturbación.

Ahora bien, se sabe que el Derecho civil sólo puede aplicarse a los efectos que un daño al ambiente repercuta sobre las personas o sus cosas, y siempre que el daño ambiental haya sido identificado plenamente en cuanto a sus causas y efectos. Lo anterior es una tarea que difícilmente el Derecho civil puede cumplir. En definitiva, y lo señala el Dr. José Juan González, una de las cuestiones que se complican para la aplicación del Derecho civil en cuanto a la responsabilidad por daños al ambiente, es la prueba, tanto del daño en sí mismo, como de la relación causal entre aquél y la conducta del presunto responsable, que supone además, superar el obstáculo de identificar al responsable del mismo.

En relación a lo anterior, no olvidemos que tanto la ley como la doctrina dividen la responsabilidad en subjetiva y objetiva. En cuanto a la primera, *se parte de un elemento personal que se refiere precisamente a la negligencia, culpa o dolo, en contra posición a la responsabilidad objetiva en donde hay una ausencia de ese elemento subjetivo y el elemento del que se parte es objetivo, y es precisamente el uso de las cosas peligrosas y el daño que por ese uso se cause*⁸⁵. A ésta última, algunos autores la han denominado *responsabilidad por riesgo creado*, en virtud de que *se basa en un elemento ajeno a la conducta, o bien, objetivo, el cual es la utilización de un objeto que por sí mismo, es decir, por su naturaleza o por la velocidad en que se maneja es peligroso o crea un riesgo para los demás*.⁸⁶

La existencia del concepto de responsabilidad objetiva se atribuye al hecho de que la responsabilidad subjetiva es insuficiente para satisfacer algunos casos de justicia. En este sentido, en el Derecho mexicano, tanto en la Constitución en su

⁸⁵ Campos Díaz Barriga, Mercedes, La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente, El caso del agua en México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 49.

⁸⁶ Borja Soriano, Manuel, 1991, Teoría General de las Obligaciones, México, Porrúa, pp. 381-383.

artículo 123, fracción XIV, como la Ley Federal de Trabajo en sus artículos 473, 488, 489 y 514; y el Código Civil en sus artículos 1935 al 1937, regulan la responsabilidad objetiva referente al riesgo profesional, en la que los patrones en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que sean sufridas por el mismo trabajo que realicen o en el ejercicio de la profesión, éste tiene que responder y reparar a sus trabajadores mediante una indemnización, salvo, lo dispuesto por el artículo 1937 referente a aquellos casos en que el trabajador haya producido dichos accidentes voluntariamente. De lo anterior podemos rescatar que la objetividad de esta responsabilidad está en que no se requiere el elemento de culpa o negligencia por parte de patrón para que éste esté obligado a responder.

Al respecto, Cabanillas Sánchez hace referencia al principio *quien contamina paga* del que argumenta que *es fundamental para la responsabilidad objetiva por daño ambiental y para el Derecho Ambiental en general*.⁸⁷ Por su parte, Jordano Fraga citado a la vez por Mercedes Campos, considera que en el Derecho Ambiental el principio de *quien contamina paga* deber ser en realidad *quien deteriora el medio ambiente, responde y lo restaura*⁸⁸.

A ello, Mercedes Campos considera que *esto es mucho más preciso porque al adaptar el principio al caso concreto del Derecho Ambiental, se hace énfasis en la importancia de responder no únicamente mediante el pago de una cantidad pecuniaria, sino también restaurar el medio ambiente, lo cual es mucho más importante*⁸⁹. Y con mucha razón debería ser así, pues en la mayoría de los casos en que se llega a una sentencia a favor de la víctima, la sanción pecuniaria no se destina a la debida restauración del daño.

⁸⁷ Cabanillas Sánchez, Antonio, *La reparación de los daños al medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1996 pp. 147 y 149.

⁸⁸ Campos Díaz Barriga, Mercedes, Op. cit. Nota 85, p. 91.

⁸⁹ Ídem.

Resulta conveniente que recordemos que las resoluciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de cualquier otra autoridad que atenten contra el ambiente y el equilibrio ecológico, son impugnables mediante el recurso de revisión a cargo de la misma autoridad emisora del acto impugnado, y contra la resolución de éste. En caso de no favorecer al promovente, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo, y contra la resolución que se dicte en relación al juicio de nulidad, procedería el juicio de amparo.

Además de la existencia de otros medios de impugnación contra cualquier agresión ambiental, vías que fueron analizadas en el capítulo anterior de este proyecto, la normatividad mexicana ambiental y sus instituciones no responden aún a las expectativas de justicia ambiental de las comunidades, pues resulta *evidente en las resoluciones que emiten nuestros jueces: criterios totalmente disímbolos, contradictorios en algunos casos, muy pocas averiguaciones previas y menos procesos consignados, sentencias condenatorias muy escasas. Los criterios han sido muy vagos.*⁹⁰

Lo citado en el párrafo anterior, dicho por el Consejero de la Judicatura del Distrito Federal, el Doctor Israel Alvarado Martínez, en la inauguración del ciclo de mesas redondas con el tema *Prospectiva del Sistema de Justicia Ambiental*, refleja las razones por las cuales es indispensable propiciar la intervención del Poder Judicial en la solución de los conflictos ambientales, resaltando que es impostergable construir un sistema de justicia que posibilite la acción corresponsable del gobierno y de la sociedad civil en la protección del ambiente. Asimismo, es necesario legitimar a los ciudadanos para posibilitar su acceso a la justicia ambiental, garantizar la efectiva reparación de los daños, la atención a las víctimas de la contaminación, al mismo tiempo que desincentive económicamente a quienes no han optado por el cumplimiento de la normatividad que tutele el

⁹⁰ Defensoría Penal y Ambiental, A.C., *Prospectiva del sistema de justicia ambiental*, Editorial Dirección General del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2009, p. 3

ambiente, porque al fin de cuentas con la conservación de un medio ambiente sano se benefician todos los seres que habitan el planeta.

Ahora bien, no hay lugar a dudas de que el Derecho es el mecanismo más adecuado para normar y regular las conductas que atentan contra el medio ambiente, a pesar de que la materia de responsabilidad en la legislación ambiental mexicana se origine de las ramas *tradicionales* del Derecho. Es decir, las complejidades que presenta la tutela del medio ambiente se han explorado y tratado de atender mediante la aplicación de los principios sustantivos y procesales de ramas jurídicas como el Derecho administrativo, civil y penal, lo que limita y dificulta en gran medida la adecuada tutela del medio ambiente, cuya complejidad exige la adecuación jurídica de nuevos paradigmas.

Existen otros países que nos llevan una gran ventaja, España por ejemplo, cuenta ya con un Tratado Internacional con otros países de la comunidad europea para la extradición y combate de la delincuencia organizada, donde se incluye la figura de los delitos contra el ambiente; toda la comunidad europea cuenta con un sistema marco que establece la obligación de los Estados que pertenecen a la Unión Europea a legislar en materia de protección al ambiente en términos penales, no nada más en términos administrativos. En Brasil y Venezuela existen leyes especializadas en materia penal ambiental, mientras que en México todavía seguimos debatiendo respecto de cómo es que deben estar estructuradas las instituciones de procuración y de impartición de justicia.⁹¹

La necesidad de crear un sistema de responsabilidad ambiental, no sólo obedece al reclamo de reparación de daños ocasionados al ambiente, sino esencialmente a la demanda social de participación directa en la tutela del ambiente, que requiere del acceso efectivo a los tribunales del Poder Judicial.

Ahora bien, los legisladores han ido progresivamente incluyendo preceptos sobre responsabilidad ambiental en las leyes ambientales generales y sectoriales. Por

⁹¹ Defensoría Penal y Ambiental, A.C., Óp.cit. Nota 90, p.5

ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prevé el artículo 203 vigente lo siguiente:

Artículo 203. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

La anterior disposición nos señala claramente que para demandar la reparación del daño, debemos atender a lo que la legislación civil estipula. Asimismo, nos establece un término de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión para poder demandar dicha responsabilidad, lo que en muchos casos es difícil de tener la certeza, o por lo menos el conocimiento, del daño que se pretenda acreditar dentro del término establecido, debido a la impredecible posterioridad en que los efectos del daño se manifiesten. Es necesario destacar que ciertos daños ambientales no pueden ser imputados a un solo individuo, sino que normalmente son consecuencia de la acumulación de varias conductas contaminantes susceptibles de ser imputables a varios autores, y esto se complica más cuando la combinación de dichas conductas humanas se suman mediante procesos naturales y antropogénicos que las propagan.

Lo que hace resaltar que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente las normas sobre responsabilidad se encuentran dispersas y adolecen de preceptos tanto sustantivos como adjetivos o procesales que permitan su unidad y aplicación, haciéndolas contradictorias e inaplicables en la práctica. Lo que se hace evidente a propósito de la ausencia de procesos eficaces de responsabilidad ambiental en nuestros tribunales.

Bajo este contexto, el Senador que promovió la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental destacó la falta de sistematización y coherencia de la interacción de los procedimientos, y de conceptos comunes frente al daño ambiental, para lo cual propone una definición legal, su reparación y compensación, hacía indispensable la creación de la mencionada ley para que orientara de manera uniforme los actos de las autoridades, y permitiera dar mayor certidumbre procesal.

Pretendiendo regular la responsabilidad respecto a dos hipótesis dañosas: la responsabilidad por daños ocasionados al ambiente, y la correspondiente a los daños y afectaciones ocasionados a la salud e integridad y patrimonio de las personas como resultado de materiales y residuos peligrosos que han sido liberados al entorno.

Asimismo, se procuraría reconocer y retomar la premisa de que el bien jurídico a protegerse por las normas positivas ambientales, es la calidad del ambiente y el derecho del hombre a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Como se ha destacado en este proyecto con el artículo 4° constitucional, evidencia el binomio ambiente-salud, al señalar que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Es conocido que el procedimiento civil está constituido sobre bases individualistas, y no da cuenta de los intereses colectivos y difusos. Se sabe que los intereses difusos o supraindividuales, son los que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, ligadas en virtud de la pretensión de goce de una misma prerrogativa. Similares a los intereses colectivos en cuanto al interés de más de una persona sobre un mismo derecho, *la única diferencia entre un colectivo y un difuso, es que mientras los primeros a pesar de ser una pluralidad de sujetos, éstos pueden ser plenamente identificados en cuanto a su organización o representación, por ejemplo un sindicato. Los difusos carecen de una identificación plena del titular del derecho. Se sabe que el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho de toda persona, pero esa asignación de toda*

*persona hace indeterminable e inidentificable al titular del derecho. Por tal razón, el derecho a un medio ambiente adecuado que reconoce nuestra Carta Magna a favor de toda persona, es de los conceptualizados como derechos difusos.*⁹²

Asimismo, la satisfacción del fragmento o porción del interés que atañe a cada individuo, se extiende por naturaleza a todos, del mismo modo que la lesión a cada uno afecta simultánea y globalmente a los integrantes del conjunto comunitario. De tal suerte, que este es el caso de los intereses frente a los daños al ambiente.

Como lo señalamos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, contemplan la figura de la *denuncia popular*, y una vez que se haya instaurado, será la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente quien ejercerá de manera exclusiva la acción de responsabilidad por el daño o daños causados ante los tribunales competentes, conforme a la competencia territorial que establezcan las disposiciones respectivas, regulándose el procedimiento conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, de acuerdo al artículo 202 de la mencionada ley.

4.3. El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Ahora bien, de lo expuesto en capítulos anteriores resulta conveniente que recordemos que nuestra República Mexicana es una federación de acuerdo a lo decretado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 en el artículo 40, reconociendo como todo Estado *pro* derechos humanos la división de poderes.

De acuerdo a ese principio, donde *el poder frena al poder*⁹³, los mexicanos contamos con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con diferentes facultades otorgadas por la Carta Magna, y aunque en múltiples ocasiones se nos

⁹² Hernández, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, p.88

⁹³ Montesquieu, Charles Louis de Secondat Barón de, *Óp. Cit.* Nota 13, p. 124

ha recalcado la existencia del principio de flexibilidad de dichas atribuciones, también se ha hecho énfasis en que lo anterior no significa que, concretamente al caso, el Poder Legislativo pueda adjudicarse tareas que constitucionalmente le fueron otorgadas al Poder Judicial.

Aunque el legislador tenga la facultad de legislar en materia ambiental, no sólo por la legislación nacional porque internacionalmente estamos comprometidos a tener, como país, un desarrollo amigable con el medio ambiente, no significa que para cumplir su propósito deba imponer disposiciones injiriendo en lo que no le corresponde.

Retomando los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, nuestro país está comprometido a promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, y además se especifica que deben ser relativas a la responsabilidad y la indemnización respecto del daño ambiental. Hasta este punto, el legislador cumple con el trabajo que le fue conferido, aún con errores que son subsanables.

Ahora bien, en páginas anteriores pospusimos el estudio del principio 10 de la Declaración firmada en Río donde establece la obligación de proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos para cumplir con lo resumido en el párrafo antecesor, por lo que es oportuno que transcribamos de nueva cuenta el artículo que nos atañe en el presente estudio para analizar de mejor forma su contenido, por lo que el primer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental decreta lo siguiente:

Artículo 30. El Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.

(...)

Como primer punto aclaramos que aunque el multicitado artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G y el principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes en materia de protección

al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, nos conviene recordar que nuestra Constitución dividió ciertas tareas entre cada uno de sus poderes, por lo que la administración del Poder Judicial de la Federación está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Por lo que está comprometido internacionalmente no sólo el Poder Legislativo, sino que el Poder Judicial también está obligado a suministrar el acceso efectivo a los procedimientos judiciales para resolver los conflictos que puedan suscitarse en material ambiental.

Lo anterior de acuerdo a lo dictado por nuestra Carta Magna, donde determina que el Poder Judicial será administrado por el Consejo de la Judicatura Federal, y donde a éste se le encarga la determinación de la especialización por materias de los juzgados de Distrito, por lo que nos permitimos hacer la transcripción del párrafo VI del artículo 94 constitucional que respalda lo anteriormente escrito y que decreta:

Artículo 94. (...)

El Consejo de la Judicatura Federal determinará (...) y especialización por materias (...) y de los Juzgados de Distrito.

Concluyendo que el compromiso internacional de proteger y conservar al medio ambiente no sólo constriñe al Congreso de la Unión, sino que involucra en totalidad al Estado Mexicano, sin excluir al Poder Judicial cuya tarea es la de impartir justicia, aún en materia ambiental, tal como estamos comprometidos por diversos Tratados internacionales.

Además, resulta necesario que tengamos presente que el Consejo de la Judicatura Federal con respecto a la atribución concedida por el artículo 94 constitucional, recogió esta facultad en el artículo 81, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero del 2014 sin modificar ese texto que determina lo siguiente:

Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

(...)

VI. Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos;

(...)

Entonces, la facultad que le fue otorgada al Consejo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de determinar la especialización por materia de los juzgados de distrito que componen al Poder Judicial de la Federación es captada por su ley orgánica en la sección dedicada a enlistar las atribuciones que éste tiene, sin dejar lugar a dudas de quién es el encargado de cumplir dicha tarea.

Por otra parte, es necesario que recordemos que el Consejo de la Judicatura Federal para su correcto funcionamiento cuenta con diferentes comisiones que son las encargadas de desempeñar asuntos particulares o un grupo de asuntos de la misma clase, dentro de éstas se encuentra la Comisión de creación de nuevos órganos. Con fundamento en el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es la encargada de proponer al Pleno del Consejo de manera semestral la creación, reubicación geográfica, cambios de jurisdicción territorial y especialización por materia de los órganos judiciales, buscando optimizar los recursos humanos y materiales de los que dispone el Poder Judicial, atendiendo la demanda de acceso a la justicia federal.

Asimismo, debemos tener presente al Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, de Adscripción y Creación de Nuevos Órganos, quien es el encargado de auxiliar a esas respectivas comisiones, destacando que es quien planea, organiza y supervisa los programas correspondientes a la creación, especialización y reubicación geográfica de los órganos jurisdiccionales. Analizando y evaluando las solicitudes de creación de nuevos órganos jurisdiccionales, determinando la prioridad de su creación para finalmente someterlas a consideración de la

comisión competente, para que a su vez sea estudiada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

De modo que la inquietud que los legisladores, las autoridades y que la sociedad tenemos por alcanzar una justicia ambiental mediante órganos jurisdiccionales puede ser posible en un futuro no lejano, por lo que no debemos dudar que la propuesta de la creación de juzgados especializados en materia ambiental debe ser un tema de discusión en el Pleno, cumpliendo con el compromiso internacional que tiene nuestro país, pero además de la manera constitucional que se requiere.

Por lo que concierne al primer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y con las disposiciones legales anteriormente expuestas, se puede deducir que el legislador no es competente para establecer juzgados de Distrito con jurisdicción especial en Derecho ambiental, pues esa tarea está previa y debidamente atribuida a un órgano existente del Consejo de la Judicatura Federal.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental decreta lo siguiente:

Artículo 30. (...)

En ausencia de los anteriores serán competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental a que hace referencia el presente Título los jueces de distrito que correspondan según la materia.

El legislador inmediatamente después de establecer juzgados de Distrito especializados en materia ambiental, determina que en su ausencia la competencia para resolver sobre responsabilidad ambiental corresponde a los jueces de distrito *que correspondan según la materia*. Apoyándose en el artículo 17 constitucional, párrafo tercero que lo constriñe a legislar sobre los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, de acuerdo a lo sustraído del artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, y que

en el párrafo siguiente decreta la Constitución que los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre esos procedimientos y mecanismos.

Por lo tanto, resulta importante que señalemos que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en el artículo 9 determina que el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicarán de manera supletoria, a la letra la mencionada disposición dicta lo siguiente:

Artículo 9. En lo no previsto por esta Ley, se aplicarán las disposiciones del Código Civil Federal y del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravengan lo dispuesto en esta Ley.

Por lo que, de acuerdo a lo que estudiamos en este capítulo, son los juzgados de Distrito en Materia Civil los competentes para resolver en materia de daño ambiental en ausencia de los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental, tal y como lo decreta el artículo 30, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

4.4. El artículo tercero Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En otro orden de ideas, conviene que destaquemos la existencia del artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que de acuerdo a su denominación los artículos transitorios se infiere que la función de estos preceptos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. *Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que*

*ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares.*⁹⁴

La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades que las aplican.

Existen de conformidad con su naturaleza tres clases de artículos transitorios:

- 1) Los que determinan la vigencia de una norma.

Estableciendo la entrada en vigor o vigencia temporal de las disposiciones a que se refiere a partir del momento de la promulgación o publicación de la norma. La eficacia de estos artículos transitorios es inmediata, por lo que su vigencia podría ser temporal, pues su función se agota al entrar en vigor la norma a que hacen referencia.

- 2) Los que establecen la derogación de una o varias disposiciones jurídicas.

Así ponen fin a su vigencia con lo cual su función se agota, porque las normas derogadas no pueden recuperar su vigencia.

- 3) Los que establecen un mandato al legislador.

Independientemente de que esté sujeto a plazo o de que se prevea una sanción en caso de infracción, la vigencia de estos artículos depende del cumplimiento de la condición prevista.⁹⁵

De modo que el artículo tercero transitorio resulta relevante para la examinación que nos corresponde, por lo que esta disposición decreta lo siguiente:

Tercero.- Los Juzgados de Distrito especializados en materia ambiental deberán establecerse en un término máximo de dos años

⁹⁴ Huerta Ochoa, Carla, *Artículos transitorios y derogación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 102, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art5.htm, página consultada el 6 de enero de 2015.

⁹⁵ Ídem

contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. La Jurisdicción especializada en materia ambiental podrá otorgarse a los Juzgados de Distrito en funciones en cada circuito jurisdiccional o de acuerdo a lo que disponga el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. El personal de cada uno de dichos Juzgados de Distrito recibirá capacitación especializada en materia de normatividad ambiental.

Cabe destacar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental entró en vigor a partir del 7 de julio de 2013, por lo que el término establecido por el artículo anteriormente transcrito vence el 7 de julio de 2015. Es decir, de acuerdo a lo dictado por la ley que se estudia, el Poder Judicial de la Federación cuenta con algunos meses más para establecer los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental.

No obstante el legislador consideró añadir que la especialización de los juzgados de Distrito no implica que el Consejo de la Judicatura Federal deba crear nuevos órganos jurisdiccionales, pero lo que estableció en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental constriñe a lo contrario.

Nuevamente resulta necesario que invoquemos el artículo 94 constitucional que otorga exclusivamente al Consejo de la Judicatura Federal la determinación de la especialización por materias que tendrán los Juzgados de Distrito que conforman al Poder Judicial de la Federación, extralimitándose el legislador en sus facultades.

Además de que dicha especificación está en contra de la naturaleza jurídica que tienen los artículos transitorios de acuerdo a la doctrina, señalando la entrada en vigor de una disposición. Implicando una contradicción en el mismo artículo, porque señala un término máximo para establecer los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental pero dispone que no es necesario la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, confundiendo a cualquiera que pueda leerlo y que desconoce el propósito de los artículos transitorios.

Por otra parte, decreta que el personal de dichos juzgados de Distrito deberá recibir capacitación especializada en materia de normatividad ambiental, atribución que compete exclusivamente a las Comisiones y a los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura de la Federación, dado que debe contemplarse el presupuesto con el que el Consejo cuenta para la capacitación de su personal, como ya fue desarrollado en capítulos anteriores.

Por último podemos concluir que no es tarea fácil la creación de órganos jurisdiccionales en materia ambiental, que aunque es de urgencia su implementación, éstos deben ser establecidos con legalidad, de manera contraria sólo se ha puesto un obstáculo más para lograr posicionar a México dentro de los países que respetan, cuidan y mantienen un vínculo estrecho con el medio ambiente y su legislación.

Conclusiones

Primera.- El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un territorio determinado. Existente tres diferentes formas de Estado el unitario, el confederado y el federal. El federal reconoce constitucionalmente la existencia de fuerzas distintas al poder central sin que éstas sean opuestas. Para no abusar del mismo, es preciso frenar al poder con un mismo poder.

Segunda.- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Mexicano es una república representativa, democrática y federal, con Estados libres y soberanos. Asimismo, constitucionalmente la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

Tercera.- México es un Estado federal que asegura la separación de poderes prohibiendo expresamente que dos o los tres poderes se reúnan en una sola persona, quedando dividido su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cuarta.- La división de poderes consagrada en la Constitución federal no constituye un sistema inflexible porque permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que corresponden en términos generales a la esfera de atribuciones de otro poder, pero sólo admite las excepciones que están expresas en la misma.

Quinta.- Ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan por sí mismos arrogarse facultades que incumban a otro poder.

Sexta.- El Poder Legislativo tiene la facultad constitucional de expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Séptima.- El Poder Judicial deposita su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Éste poder cuenta con el Consejo de la

Judicatura Federal que es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del mismo, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que cuenta con la facultad constitucional de determinar la especialización por materias de los Juzgados de Distrito.

Octava.- El Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de establecer los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental aunque el Congreso de la Unión tenga la facultad de legislar en dicha materia.

Novena.- Una ley es inconstitucional cuando su texto no respeta lo dispuesto por la ley suprema.

Décima.- De acuerdo al artículo 94, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de determinar la especialización por materias de los Juzgados de Distrito. El artículo 30 de la Ley Federal de la Responsabilidad Ambiental contraviene lo estipulado por la constitución, porque el Consejo es el encargado de establecer los juzgados de Distrito especializados en materia ambiental y no así el Congreso de la Unión.

Décima primera.- Por lo tanto, es inconstitucional el artículo 30 de la Ley Federal de la Responsabilidad Ambiental.

Fuentes de información

Bibliográficas

- Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo hacia la integración del derecho administrativo federal*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender. Los derechos humanos en México*, Editorial Nostra Ediciones, México, 2009.
- Arroyo Cisneros, Edgar Alán, *El derecho fundamental al medio ambiente*, Editorial Porrúa, México, 2012.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Tercera Edición, Editorial Oxford, México, 2008.
- Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Cabanillas Sánchez, Antonio, *La reparación de los daños al medio ambiente*, Editorial Aranzadi, España, 1996.
- Campos Díaz Barriga, Mercedes, *La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente, El caso del agua en México*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- Carbonell, Miguel, Pedro Salazar Ugarte, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2011.
Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170ª edición, Editorial Porrúa, México, 2013.
- Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Chávez Castillo, Raúl, *El Consejo de la Judicatura Federal (Mitos y realidades)*, Editorial Porrúa, México, 2008.

- Cienfuegos Salgados, David, *Judicatura e impartición de justicia en México*, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Cienfuentes López, Saúl, Gerardo Ruíz-Rico Ruíz, Marco A. Besares Escobar, *Protección jurídica al ambiente, tópicos del derecho comparado*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Concha Cantú, Hugo, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- Cuadra Ramírez, José Guillermo, *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia*, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.
- Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, Segunda edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- Defensoría Penal y Ambiental, A.C., *Prospectiva del sistema de justicia ambiental*, Editorial Dirección General del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2009.
- Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- Estrada Michel, Rafael, *La división del poder público, Temas constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Falcón M., Enrique, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, 2010.
- Fix-Zamudio, Héctor, Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
- García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano, introducción y principios*, Editorial Bosch, México, 2013.
- García Máñez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Sexagésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2009.

- Gómez Lara, Cipriano, *Cuadernos procesales*, número 15, año VI, marzo de 2002, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Decimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Hamdan Amad, Fauzi, *Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- Hernández, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Prólogo por Patricia Galeana, *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, Antología documental*, Secretaría de Educación Pública, México, 2013.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, Editorial Porrúa, México, Tomo D-H, 2009.
- Jellinek, Georg, traduciendo Fardis, *L'Etat moderne et son droit*, Tomo II, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
Teoría General del Estado, traducción de Fernando de los Ríos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Kedourie, Elie, traducción de Juan José Solozábal Echevarría, *Nacionalismo*, Editorial Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1988.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- Loperena Rota, Demetrio, *Los principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- López Pescador, José de la Luz, *La democracia de los tribunales y el Consejo de la Judicatura Federal*, Editorial Porrúa, México, 2011.

- Matute González, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Mouskheli, Michel, *Teoría jurídica del Estado Federal*, Editorial Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2011.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Tercera Edición, Editorial Fondo de cultura económica, México, 2007.
- Poder Judicial de la Federación, *El Consejo de la Judicatura Federal a 10 años de su creación, 1995-2005, memoria de un aniversario*, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2005.
- Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Revuelta Vaquero, Benjamín, *Acciones colectivas: un paso hacia la justicia ambiental*, Editorial Porrúa, México, 2012.
- Revuelta Vaquero, Benjamín, *Los retos del derecho ambiental en México*, Editorial Porrúa, México, 2011.
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Tercera Edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990.
- Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal: trayectorias y perspectivas*, Segunda edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
- Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Breve historia de la Constituciones de México*, 2ª Edición, Editorial Suprema Corte de Justicia de la Nación: Universidad Nacional Autónoma de México: Museo de las Constituciones, México, 2012.

Juzgados de Distrito, Primera Edición, Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, Quinta edición, Editorial Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.

- Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Trigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
Leyes fundamentales de México 1808-1997, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Valls Hernández, Sergio, *Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*, Editorial Tax, México, 2002.
- Vicente Gimenez, Teresa, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Segunda edición, Editorial Trotta, Madrid, 2002.
- Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Segunda edición, Editorial Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2006.
- Zagrebelsky, Gustavo, *La Ley y su justicia: tres capítulos de justicia constitucional*, Segunda edición, Editorial Trotta, Madrid, 2014.

Legislación nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Tratados internacionales

- Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945 <http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf
- *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789*, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. www.juridicas.unam.mx
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm
- Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/16.pdf

Digitales

- Departamento Federal de Asuntos Exteriores, Presencia Suiza, <http://www.swissworld.org/es/>
- Hervé Espejo, Dominique, *Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica*, Revista de Derecho, Julio, XXIII, 2010, <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=173716608001>
- Huerta Ochoa, Carla, *Artículos transitorios y erogación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art5.htm

- Lincoln, Abraham, *El discurso de Gettysburg*. www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat Barón de, *El espíritu de las leyes*, <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000630.PDF>
- Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc8.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales