



SEN. ROBERTO
JUAN MOYA
CLEMENTE



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XI AL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA INCLUIR LOS ASUNTOS RELATIVOS A LAS MATERIAS DE MEDIO AMBIENTE, FORESTAL, MINERÍA Y AGUAS NACIONALES.

El que suscribe, **Roberto Juan Moya Clemente, Senador de la LXIV legislatura integrante del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 fracción I, 164 numeral 1, 169 y 172, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Honorable Soberanía la *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XI AL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PARA INCLUIR LOS ASUNTOS RELATIVOS A LAS MATERIAS DE MEDIO AMBIENTE, FORESTAL, MINERÍA Y AGUAS NACIONALES* al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

De conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo las sentencias definitivas que se emitan por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán ser impugnadas por las autoridades administrativas a efecto de que puedan ser revisadas por un órgano superior, en este caso un Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial Federal, a través de la llamada Revisión Contenciosa Administrativa.

Este recurso está regulado en el artículo 63 de la Ley que se somete a reforma y señala como requisito indispensable para su trámite y resolución el encontrarse en por lo menos uno de los diez supuestos que señala el mismo artículo.

Estos supuestos son en su mayoría limitativos, señalando que la revisión de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa procede, tratándose de la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones, en materia de responsabilidad administrativa de servidores públicos, comercio exterior y seguridad social, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, el artículo sujeto a reforma, deja a un lado aspectos prioritarios como son el medio ambiente, aguas nacionales, forestal y minería, los dos primeros, incluso son considerados por la legislación nacional e internacional como derechos humanos y además bienes indispensables para el ejercicio de otros derechos como el de alimentación, higiene ambiental, salud, calidad de vida e incluso aquellos relacionados con el patrimonio material y cultural.

En el sistema jurídico mexicano, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, son los principales entes especializados y encargados de la protección y vigilancia de los recursos naturales.

Sin embargo, existen otras dependencias como la Secretaría de Economía que atienden temas concernientes al cuidado y protección del medio ambiente cuando se relaciona con la actividad económica primaria, como lo es la minería.

Conforme al artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encarga primordialmente de la protección, restauración, conservación, preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano; así como regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación.

Acorde a lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley Minera, la Secretaría de Economía es la encargada de aplicar la normativa en materia minera, como lo es la exploración, explotación, y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan depósitos, excluyendo al petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, minerales radiactivos y la sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorreicas.

De acuerdo con los artículos 2 y 3 del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, le corresponde desempeñar tareas fundamentales como administrar y regular la infraestructura hidráulica del país, proveer e implementar lo necesario para el cuidado de la cantidad y la calidad del agua que se suministra y proponer la política en materia de aguas nacionales, entre otras.

Por su parte, el artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dispone que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, principalmente, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, la preservación y protección de los recursos forestales, vida silvestre, especies acuáticas en riesgo, ecosistemas, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, las áreas naturales protegidas, la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Para lograr tal fin, las autoridades administrativas –SE, SEMARNAT, PROFEPA y CONAGUA- tienen entre sus atribuciones emitir resoluciones sancionatorias, derivadas de sus facultades de verificación, cuando se detecte alguna irregularidad que viole la normativa aplicable.

Sin embargo, aun cuando el medio ambiente sano y el acceso al agua, son considerados derechos humanos, en México todavía estamos en vías de crear y perfeccionar mecanismos eficientes para el aseguramiento de esas normas, desempeñando un papel fundamental el no desvincular la realidad social del marco jurídico aplicable.

Ejemplo de ello son los datos que arroja el Folleto informativo N° 35 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), según el cual la escasez de agua afecta actualmente a 4 de cada 10 personas en el mundo, situación que empeorará con el crecimiento de la población, la urbanización, la contaminación de los recursos hídricos y los efectos del cambio climático.

De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esta escasez en gran parte es consecuencia de una mala política en la gestión de

los recursos hídricos y también es resultado de que la normatividad es obsoleta y relativamente laxa en materia de descargas de aguas residuales.

En materia forestal, de conformidad con estudios realizados por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, al menos el 70% de la madera que se consume en México tiene origen ilegal, beneficiada en gran medida por un contexto de impunidad.

Según el estudio presentado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la producción de madera cortada de manera ilegal alcanza 30 por ciento del volumen anual permitido por las autoridades.

En lo que atañe al tema de minería, nuestro país, en la actualidad, ocupa el segundo lugar a nivel mundial en la producción de plata, bismuto y fluorita; según información del Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), en México existen hasta 902 proyectos mineros operados por 293 compañías de capital extranjero; 205 de origen canadiense.

Sin embargo, México ocupa el primer lugar de conflictos mineros en América Latina (la mayoría inmersos en un ambiente de daño al medio ambiente) por encima de países mineros como Perú y Chile.

Lo anterior, también se refleja en los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el Producto Interno Bruto (PIB) Nacional pierde 4.3 por ciento por costos derivados del agotamiento y la degradación ambiental, residuos sólidos y contaminación hídrica y atmosférica, agotamiento de hidrocarburos, recursos forestales, mineros y agua subterránea. Los costos totales por estos conceptos ascendieron a los 947 mil 662 millones de pesos durante 2017.

En este contexto, surge la relación entre los temas de medio ambiente, forestal, minero y aguas nacionales, con los actos administrativos que son materia del procedimiento contencioso administrativo federal, pues es a través de este sistema que se examinan aquellos actos relacionados con las concesiones de uso de agua, con conductas de quienes explotan pozos para extracción de agua del subsuelo, el control deficiente de los desechos tóxicos en mares y ríos, el aprovechamiento indebido de las aguas o el tratamiento incorrecto de las aguas negras.

También se estudian aquellos relacionados con concesiones y asignaciones mineras, por realizar las obras y trabajos mineros sin las autorizaciones correspondientes, omitir información sobre el hallazgo de cualquier hidrocarburo en el área objeto de la concesión minera, no cubrir las cuotas económico-ambientales.

Y aquellos que tratan sobre incendios en bosques o selvas ocasionados dolosamente, tala de árboles en áreas naturales protegidas, captura, daño o privación de la vida a mamíferos o recolectar o comercializar sus productos sin autorización, realizar la caza, pesca o captura de especies en peligro de extinción o sujetas a protección especial, la emisión de contaminantes de vehículos, uso y aprovechamiento ilegal de la zona federal marítimo terrestre, contaminación atmosférica y auditoría ambiental.

Todos estos, son situaciones que ocurren en México, no de forma aislada, y su regulación es de interés social.

Es por ello, que se considera necesaria una reforma a la Ley que rige el procedimiento contencioso administrativo para incorporar la procedencia explícita del recurso de revisión tratándose de medio ambiente –incluida la materia forestal- y aguas nacionales, pues es a través de este que se discute la legalidad que reclama la autoridad frente la probable inobservancia del tribunal administrativo de sus derechos, que también son de interés social.

Así, en caso de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa anule una resolución emitida por la Secretaría de Economía, la Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o de alguna otra autoridad administrativa que imponga sanciones derivadas del incumplimiento de las normas señaladas, no se deberán exigir mayores argumentos que acrediten la “importancia y trascendencia” para que proceda el recurso de revisión, pues estos temas son en sí mismos importantes y trascendentes.

La importancia de reformar la ley radica en que actualmente, un alto porcentaje de estos asuntos no son revisados en una segunda instancia por un Tribunal Superior, lo que provoca que en sendas ocasiones los esfuerzos de las autoridades administrativas por aplicar las sanciones que corresponden por violar las normas que protegen al medio ambiente, forestal, minero y aguas nacionales queden anuladas por meras cuestiones formales (vicios en la notificación, formalidades en oficios, firmas por ausencia o suplencia de funcionarios, cita de artículos incompletos) sin ser sujetas nuevamente a revisión por un tribunal especializado.

Incluso, deslindando en un alto porcentaje a los infractores de las multas impuestas por concepto reparación del daño al medio ambiente (que como se mencionó anteriormente, año con año aumentan los costos para el País derivados del agotamiento y la degradación ambiental).

Esto únicamente por la circunstancia de que las materias de análisis (medio ambiente, forestal, minero y aguas nacionales) no están contempladas de forma específica en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo -que enumera los asuntos que pueden ser estudiados sin mayor preámbulo- situación que, comparada con la naturaleza de los temas a tratar, actualmente está fuera de contexto.

Estos asuntos al ser temas de orden público e interés social requieren ser analizados, como los son actualmente muchos otros, por los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, en un ejercicio que conduzca a la revisión cuidadosa de la sentencia, que permita tener un mayor grado de certeza sobre la legalidad de las resoluciones, sobre todo en temas de fondo, que surgen del incumplimiento de la normativa ambiental, que para nadie es desconocido que a nivel mundial necesita reforzarse en su máxima expresión.

Esta situación en sí misma no significa que la resolución emitida por el Tribunal Fiscal forzosamente vaya a ser modificada por los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que sí implica es un nuevo examen del problema sujeto a la decisión judicial, al tratarse de temas primordiales por naturaleza.

Es clara la voluntad de los legisladores para imponer sanciones cada vez mayores y actualizar la regulación en estas materias, sin embargo, los esfuerzos se ven mermados si no se vigila que la instancia encargada de decidir si existió o no una conducta que perjudica al medio ambiente e hidráulico esté protegida por un sistema de revisión de la legalidad de sus determinaciones.

Revisión que además de ser necesaria, debe ser obligatoria en todo sistema procesal pues solo así

se garantiza la correcta impartición de justicia en las determinaciones de los órganos judiciales.

No es óbice a lo anterior que de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido en el año 2002 la jurisprudencia 2a./J.153/2002 que señala que el hecho de que el contenido de un asunto se refiera a las materias forestal y ambiental, no basta para tener por acreditados los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso, pues refirió que estas son cualidades inherentes a cada caso concreto que deben analizarse individualmente en cada revisión.

No obstante, en la Contradicción de Tesis 101/2002-SS que dio origen a la citada jurisprudencia, la Corte explicó que la circunstancia de que el derecho a un medio ambiente tenga el rango de derecho constitucional, no colma el requisito de importancia ya que dicho aspecto se plantea en la mayoría de los casos de los cuales conocen los Tribunales (como la materia de agua, fiscal, forestal, migratoria o minera, entre otras), cuyas legislaciones también comparten las características de ser importantes y trascendentes.

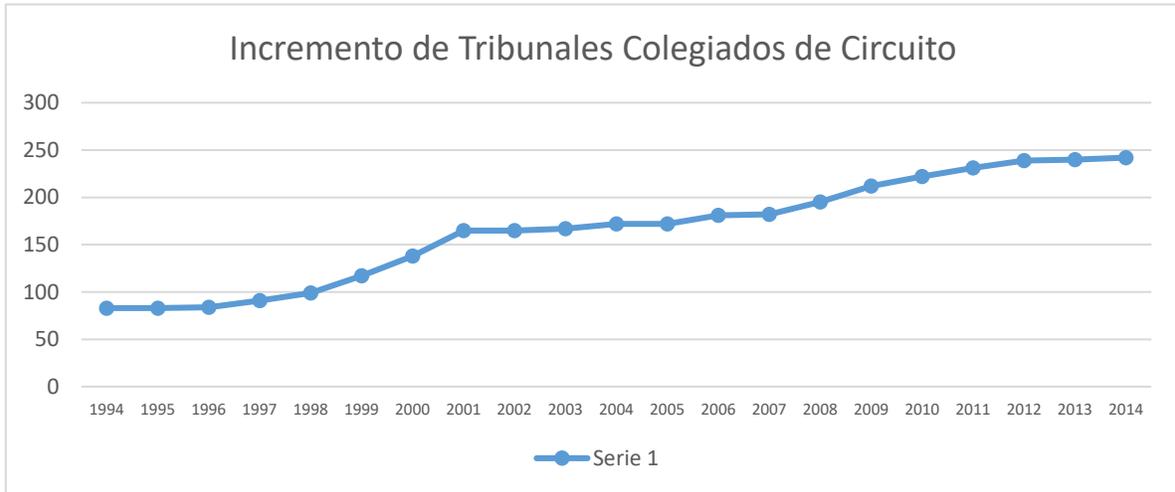
Sin embargo, concluyó que para considerar que todos los asuntos en materia ambiental reúnen las características de importancia y trascendencia, importaría *establecer un supuesto de procedencia del recurso de revisión, a través de una reforma legal a fin de que se incluyera en una fracción específica, para así considerar que en todos los casos de esa naturaleza es posible interponer el recurso.*

Situación que resulta relevante porque en este caso, precisamente se propone llevar a cabo esa reforma.

Además, debe considerarse que la condición de que un asunto reúna las características de “importante” y “trascendente” tienen su origen en un momento en el que la Suprema Corte de la Nación era el único órgano jurisdiccional que conocía de la revisión contenciosa administrativa, por lo que los temas que podían ser revisados se limitaban a los asuntos más delicados para el país.

Ahora, los Tribunales Colegiados de Circuito son los encargados de conocer de esos asuntos, que por su número y especialización, actualmente pueden conocer de otros asuntos prioritarios como el que aquí se plantea.

Según información del Atlas Jurisdiccional emitido por el Consejo de la Judicatura Federal con información de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, en México en el año 1994 existían 83 Tribunales Colegiados de Circuito y para 2014 se contaba con por lo menos 247 de ellos.



De los cuales, al menos 58 de estos, en el año de 2014 –considerando que actualmente son más– estaban especializados en materia administrativa.

De modo que es válido llamar a la reflexión para que ante la importancia de los derechos de que se trata y el incremento de los órganos encargados de impartir justicia, en este caso particular medio ambiente y aguas nacionales, se admita, por su simple naturaleza, la procedencia del recurso de revisión en aras de hacer compatible el marco constitucional a la realidad del derecho procesal mexicano.

Por lo anterior, se propone a esta legislatura la adición de la fracción XI al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; para mejor comprensión, se anexa un cuadro comparativo con el texto vigente y el texto propuesto para su análisis:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente</p>	<p>ARTÍCULO 63. ...</p>

ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la sala, sección o pleno de la Sala Superior.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

XI. Sea una resolución en materias ambiental, forestal, minería y de aguas nacionales.

....

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto al tenor siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se ADICIONA la fracción XI al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:

Artículo 63.

I. a X. ...

XI. Sea una resolución en materias ambiental, forestal, minería y de aguas nacionales.

...
...
...
...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente decreto.

Dado en Salón de Sesiones del Senado de la República, el día 1° de marzo de 2019.

ATENTAMENTE

SENADOR ROBERTO JUAN MOYA CLEMENTE