



DIPUTADA IVONNE LILIANA ÁLVAREZ GARCÍA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
P R E S E N T E.-

Los suscritos Diputados, Brenda Lizbeth Sánchez Castro, Iraís Virginia Reyes de la Torre, Sandra Elizabeth Pámanes Ortiz, Tabita Ortiz Hernández, Norma Edith Benítez Rivera, María Guadalupe Guidi Kawas, Eduardo Gaona Domínguez y Carlos Rafael Rodríguez Gómez, integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano perteneciente a la LXXVI Legislatura del H. Congreso del Estado, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 63 fracción II, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y con fundamento además en los artículos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, presentamos **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 231 DE LA LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN MATERIA DE MEDIDAS DE SEGURIDAD**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los derechos y obligaciones relacionados con el medio ambiente y la naturaleza son relativamente recientes en la realidad jurídica de México y del mundo. Mientas que otras ramas como el derecho civil, mercantil, familiar y administrativo tienen orígenes que datan incluso hasta en el derecho romano, el derecho ambiental tiene su origen en la segunda mitad del siglo XXI, teniendo como uno de sus primeros antecedentes la Convención de Estocolmo de 1972, en la que emanó una declaración con 26 principios “y marcó el inicio de un diálogo entre los países industrializados y en desarrollo sobre el vínculo entre el crecimiento económico, la contaminación del aire, el agua y los océanos y el bienestar de las personas de todo el mundo.”¹

Importantes avances se han logrado desde esta primera conferencia, de la que han innumerables instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Podemos decir ahora que el derecho ambiental es una rama sólida del derecho y que abarca ahora las principales arenas de discusiones en el entorno académico, jurisdiccional y legislativo. A manera de ejemplo, en el año 2015, fueron aprobados en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible que engloban 17 objetivos específicos que se enfocan en temas diversos como la reducción de la pobreza, la protección de bosques y selvas, el uso sostenible de los mares, entre otros.

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo.

No es por menos, a partir del inicio de la industrialización de las ciudades durante el siglo XIX, hemos cambiado totalmente los procesos medio ambientales y modificado los ecosistemas. Habitamos en enormes urbes que aglomeran millones de personas, se explotan los recursos del planeta para satisfacer las necesidades de las poblaciones crecientes, se ha facilitado enormemente la movilidad humana, proliferan las industrias contaminantes, entre otras circunstancias. Estas situaciones por demás, con el paso de los años nos han demostrado que los daños al medio ambiente no son en su totalidad susceptibles de observarse de forma inmediata, si no que trascienden generaciones y así es como lo estamos viviendo hoy en día con la crisis del cambio climático, la cual ha traído consigo sequías, inundaciones, incendios y demás desastres a los cuales los podemos atribuir enormemente la actividad del ser humano.

En esta tesitura, es que observamos que se han implementados por parte de los gobiernos, medidas precisamente para conservar y preservar los ecosistemas y el medio ambiente. En este caso hablamos desde medidas de índole técnica y tecnológica, hasta medidas de índole legislativo, entre muchas otras.

Así, sin que sea esta la tesis principal de esta exposición de motivos, nos permitimos colocarnos en el estado actual de la legislación medioambiental en México y en especial del Estado de Nuevo León.

El andamiaje jurídico que rige actualmente las obligaciones y derechos relacionados con el medio ambiente son vastos. Existe legislación relativa a la regulación del uso, goce y disfrute de los bosques y selvas, del agua, de las áreas montañosas, de los mares y de los recursos del subsuelo. Existe también legislación adjetiva que detalle mecanismos específicos para hacer valer los derechos relacionados con el medio ambiente, incluyendo el Procedimiento Administrativo ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; La acción colectiva prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles; la acción de responsabilidad ambiental prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la acción de amparo como medio de control constitucional; y el Procedimiento Administrativo ante la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León previsto en la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León y por supuesto, es en este último procedimiento del que emana el objeto de la iniciativa.

En Nuevo León el año 2005 fue publicada la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León. Una que prevé mecanismos para hacer efectivos los derechos ambientales, sobre todo a través de la recién renombrada Secretaría de Medio Ambiente. Dicha secretaría tiene facultades para realizar inspecciones y decretar medidas cautelares cuando observa, dentro del ámbito de sus competencias, la ejecución de actividades irregulares que suponen un incumplimiento a la legislación ambiental.

Recordemos que el aumento de la actividad humana ha supuesto graves afectaciones al medio ambiente y que corresponde al Estado regular y penar aquellas que incumplen con la legislación vigente. No obstante, las autoridades competentes se han topado con diversos problemas al momento de hacer valer la legislación, siendo esta situación para nada ajena a la de la Secretaría de Medio Ambiente. Por lo que para decretar la imposición de las medidas de seguridad, multas, sanciones y demás penas que contempla la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León, resulta en un proceso perfectible que debe de cambiar a la luz de las necesidades y realidades actuales.

Así, dentro de las facultades que se le han conferido a la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Nuevo León, se encuentra la de aplicar medidas de seguridad, precisamente como medio correctivo y/o preventivo ante situaciones que pueden poner en riesgo los ecosistemas. Dentro de estas facultades se encuentran la suspensión temporal, parcial o total de las actividades, prohibición de actos de uso, aseguramiento de especies o ejemplares de vida silvestre, entre otros. Para aplicar alguna de las medidas referidas, la Secretaría de Medio Ambiente deberá ponderar el posible daño al medio ambiente y el riesgo que la ejecución del acto supondría y otras disposiciones contenidas en el artículo 231 de la Ley.

Debemos pues pararnos a analizar a lo que un daño en materia ambiental se refiere. A diferencia de otras ramas del derecho, en las que el daño y la reparación de este se solicita una vez que se ha verificado y probado, en el derecho ambiental esta tesis se debe entender de forma contraria. Comenta Silvia Capelli, refiriéndose a un fallo del Superior Tribunal de Justicia Brasileño, que existen diversos tipos de daños ambientales, entre lo que se pueden identificarse los acumulativos y sinérgicos. Así, en lo que respecta a los daños acumulativos, su efecto es verificable a través del tiempo, siendo pues que esto pueden ser inmediatos, transitorios, aquellos verificables desde que se realizan hasta que se produce una restauración y los futuros. En otras palabras, los daños ambientales no deben necesariamente de verificarse, ni son susceptible de probar ni deben de haber ocurrido para que aplique una medida precautoria al respecto.

En este sentido, es que observamos que las autoridades administrativas encargadas de la aplicación de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León llevan a cabo una práctica errónea al momento de ordenar medidas de seguridad ante una irregularidad ambiental. Ciertamente es que, al momento de practicarse una inspección derivada de una denuncia ambiental, por ejemplo, que no siempre son visibles los daños al medio ambiente, pero no por el hecho de que los efectos de una determinada actividad no tengan un carácter inmediato, no quiere decir que debemos de esperar para que estos produzcan sus efectos para que se decrete la aplicación de medidas para mitigarlos. La importancia de su aplicación radica precisamente en que, para ponderar su necesidad, deben de

observarse los principios de prevención y precaución, en vista del mandato in dubio pro natura, como explicaremos a continuación.²

Como mencionamos, el derecho ambiental, a diferencia de otras ramas del derecho, ha tenido un desarrollo que se aparta de las demás, generando sus propias particularidades. Este desarrollo ha resultado en principios autónomos que rigen la aplicación de las disposiciones ambientales y es en este sentido, que se busca a través de esta iniciativa, que estos sean observados para que la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León tenga sentido y coherencia en aplicación, concatenándola con los hechos y las realidades actuales.

En lo que respecta al principio de precaución, este fue acuñado en la Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. De esta conferencia emanó la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en el artículo 15 lo siguiente:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”³

Dicho en otras palabras, cuando no se tiene certeza sobre los efectos o los daños que pueda ocasionar la actividad del ser humano al medio ambiente, no puede utilizarse esta falta de certeza como excusa para no adoptar medidas positivas que tengan por objeto precisamente la posible degradación o daño. Hablamos aquí de actos futuros y no necesariamente de actos con efectos inmediatos que supongan una apreciación presencial con una relación directa de causa-efecto entre la actividad y el daño ocasionado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en el año 2018, una sentencia para resolver el amparo en revisión 307/2016. Esta resolución por demás histórica por parte del alto tribunal constitucional, realiza algo sin precedentes en México, y es que adopta los principios a los que nos hemos referido con anterioridad, para resolver un caso en el que se planeaba la construcción de un desarrollo en un área natural protegida.

Recoge pues el alto tribunal constitucional en el amparo en revisión 307/2016 haciendo una explicación de los componentes del principio de prevención que “La anticipación es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de

² “Antología Judicial Ambiental 2017-2020” Rabasa Salinas Alejandra; S. de Windt Claudia, diciembre 2020. Pag. 195.

³ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

prevenir, vigilar y evitar la degradación del medio ambiente, así conforme a este principio, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.”⁴

Continua la Suprema Corte haciendo mención de los alcances del referido principio en cuanto a que “El principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la administración pública implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica; finalmente, para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.”

Sostiene el principio de precaución, que es fundamental realizar una valoración de riesgos, ante una posible situación que pudiera suponer un daño al medio ambiente y los ecosistemas. Es pues, de acuerdo con la Suprema Corte, que el principio de precaución es uno sobre todo de valoración de riesgos a partir de la cual se permite o no llevar a cabo una actividad.⁵

Retomando lo mencionado en párrafos anteriores, en cuanto a las diferencias que existen entre el derecho ambiental y otras ramas del derecho, llama la atención la comparación que hace el alto tribunal constitucional mexicano, entre el daño ambiental y el daño civil, sobre todo en lo que a su probanza se refiere. Así, el daño ambiental perdura en el tiempo y puede existir un prologando lapso de tiempo hasta que sus efectos son perceptibles, de aquí estriba la necesidad de aplicar y contemplar el principio de precaución en todo actuar de la autoridad, sea esta administrativa o jurisdiccional. Contrario sensu al daño civil, que sus efectos son por lo general susceptibles de ser percibidos inmediatamente o al corto plazo.⁶

Por último, subrayamos el posicionamiento que realiza la Corte, al reiterar que es constitucional la toma de decisiones ante situaciones que supongan un riesgo, independientemente de que se tenga certeza científica o técnica sobre estas.⁷ Por lo que considero que la aplicación de medidas de seguridad por parte de las autoridades estatales competentes en materia ambiental, debe tomar como eje rector el principio de precaución, independientemente de que un daño ambiental sea observable de forma

⁴ Amparo en revisión 307/2016. Párr. 93.

⁵ Ibid. Párr. 98-100.

⁶ Ibid. Párr. 98-100.

⁷ Ibid. Párr. 101.

inmediata ni deben de esperar a que el daño se haya materializado para tomar una decisión al respecto.

A la par de este principio, encontramos también el principio de prevención, teniendo ambos principios puntos de convergencia y divergencia. No obstante, la Suprema Corte los ha distinguido en cuanto a que el principio de prevención resalta que se tiene certeza de que un hecho o acto produciría efectos negativos al medio ambiente, que eventualmente se traducirían en daños. Contrario Sensu, el principio de precaución se fundamenta en que no se tiene certeza sobre estos efectos.⁸

En cuanto al principio *in dubio pro natura*, que va indisolublemente unido a los multicitados principios de precaución y prevención y se refiere a que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios de los mismos.”

En otras palabras, toda toma de decisión que lleve a cabo la autoridad, en caso de incertidumbre sobre las posibles consecuencias al medio ambiente ante un hecho o actividad del ser humano, deberá siempre tomarse aquella que suponga la más benéfica para el medio ambiente.⁹

Así, si la autoridad estatal debiera de aplicar algunas medidas de seguridad en una determinada situación, tomando en cuenta el principio *in dubio pro natura*, habiendo dos o más opciones, habrá siempre que aplicarse determinada medida si supondría que sería la más benéfica para el medio ambiente.

En el amparo en revisión referido con anterioridad, la Suprema Corte va más allá, entendiendo *in dubio pro natura* no solo como un principio sino como “un mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.”¹⁰

Agregando, citando a Capelli en lo que respecta al análisis del principio *in dubio pro natura*, en la práctica y empleo del mismo, este se ha utilizado como medida procesal

⁸ Ibid. 94.

⁹ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza—UICN—, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016.

¹⁰ Amparo en revisión 307/2016. Párr. 107.

para facilitar el acceso a la justicia, así como medida interpretativa para conceder la aplicación de medidas cautelares.¹¹

Ante situaciones que no han producidos sus efectos y que por tanto los daños al medio ambiente serían solo observables en un plano del transcurso del tiempo, tomando en cuenta como principios rectores el principio de precaución, prevención e *in dubio pro natura*, la aplicación de medida cautelares o de seguridad ya ha ocurrido y diversos tribunales alrededor del mundo lo han hecho, incluyendo el tribunal constitucional mexicano a través de la referida sentencia. A manera de ejemplos citamos los siguientes casos.

En Australia se suscitó un caso en el que una empresa minera pretendía llevar a cabo actividades de extracción de carbono en un determinado paraje, caso conocido como Rocky Hill Coal. Este caso es uno sin precedentes, ya se llevó a cabo la negación de la actividad minera con un enfoque de aplicación de los principios de prevención, precaución e *in dubio pro natura*. Si bien, la compañía argumentaba que contaba con las autorizaciones para llevar cabo el proyecto y que llevaría a cabo acciones para mitigar los daños que la actividad minera supondría, la autoridad jurisdiccional realizó un pronunciamiento con una visión intergeneracional, ponderando los costos y beneficios del proyecto en el plano del transcurso del tiempo. También se llevó a cabo una proyección de la emisión de gases al medio ambiente y las metas puestas por Australia para dar revés al calentamiento global. Al decidir, el tribunal referido determina que no habría que esperar a que los daños ocurrieran y que si bien, la compañía llevaría a cabo acciones para su mitigación, no habría certeza sobre su efectividad y en cambio, habría con certeza con el tiempo, de la materialización de daños con un carácter irreversible.

Otro es el Caso Majul Julio J. c. Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental en Argentina. En este caso, diversos ciudadanos de la ciudad de Gualaguaychú, en la provincia de Entre Ríos, promovieron una acción en contra de una inmobiliaria por la construcción de un desarrollo inmobiliario. Después de diversas instancias, la Corte Suprema de la Nación Argentina decidió otorgar el amparo correspondiente para detener la obra, a manera de una medida cautelar, no obstante que el recurso administrativo correspondiente no había sido agotado.

La naturaleza y el medio ambiente tienen una característica, y esta es su fragilidad. Tan frágil son, que una acción puede desencadenar efectos que se amplifican con el tiempo. Aquí radica la importancia de contemplar los principios referidos en la aplicación de medidas de seguridad por las autoridades; tomando en cuenta que una acción podría desencadenar daños al medio ambiente que no son palpables o visibles a primera vista, pero lo serán con el transcurso del tiempo.

¹¹ "Antología Judicial Ambiental 2017-2020" Rabasa Salinas Alejandra; S. de Windt Claudia, diciembre 2020. Pag. 196.

Basta asomarnos por la ventana para ver la cantidad de contaminación en el aire. Claro está que hace 100 años veríamos un cielo azul en la ciudad de Monterrey, hoy tenemos una crisis de aire en la ciudad que no se observa vaya a terminar en el corto plazo, es precisamente un daño al medio ambiente del que sus efectos no se percibieron de forma inmediata.

Es por las anteriores consideraciones, que contemplamos la reforma al artículo 231 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León. Las autoridades estatales encargadas de la aplicación de las medidas de seguridad frente irregularidades o situaciones que podría suponer un daño al medio ambiente, no deben esperar a que el daño se haya materializado para actuar. Deben centrar su toma de decisiones con base en el principio de precaución, prevención e *in dubio pro natura*, aun y cuando los efectos o el daño pudiesen ser observables en un futuro, se tenga la certeza o no de que esto ocurra, ya que tomando en cuenta la fragilidad del medio ambiente y la difícil reparación del daño, esperar al resultado simplemente carece de toda lógica y sentido.

Se presenta el siguiente cuadro comparativo para ejemplificar la reforma que se propone:

LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>CAPÍTULO II MEDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p>(REFORMADO, P.O. 05 DE NOVIEMBRE DE 2010)</p> <p>Artículo 231.- Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, riesgo ambiental, actividades riesgosas, daño o deterioro grave a los recursos naturales o casos de contaminación ostensible o con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud de los seres vivos, la Secretaría o el Municipio correspondiente, en el ámbito de su competencia, fundada y motivadamente podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I. a V. (...)</p>	<p>CAPÍTULO II MEDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p>(REFORMADO, P.O. 05 DE NOVIEMBRE DE 2010)</p> <p>Artículo 231.- Cuando exista riesgo inminente, real, actual, posible o futuro pero cierto, de desequilibrio ecológico, riesgo ambiental, actividades riesgosas, daño o deterioro grave a los recursos naturales o casos de contaminación ostensible o con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud de los seres vivos, la Secretaría o el Municipio correspondiente, en el ámbito de su competencia, fundada y motivadamente podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I. a V. (...)</p>

LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Las medidas de seguridad ordenadas por las autoridades competentes en caso de riesgo, son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y en su caso correctivas, se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan, por las infracciones cometidas. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas y deberán ser notificadas por escrito al infractor para su inmediata ejecución.</p>	<p>Las medidas de seguridad ordenadas por las autoridades competentes en caso de riesgo, son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y en su caso correctivas, se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan, por las infracciones cometidas. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas, deberán ser notificadas por escrito al infractor para su inmediata ejecución y serán aplicadas de conformidad con los principios de prevención, precaución y privilegiando, ante la duda, la protección y conservación del medio ambiente.</p>

Es por lo anterior que se somete a su consideración la presente Iniciativa con proyecto de:

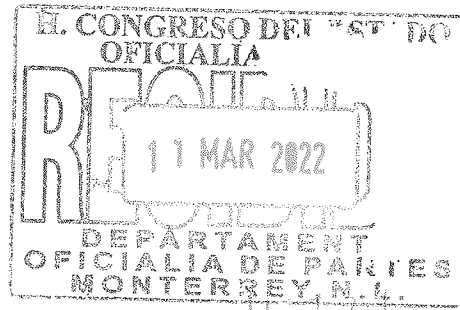
DECRETO

ÚNICO.- Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 231 de la Ley Ambiental del Estado de Nuevo León para quedar como sigue:

CAPÍTULO II

MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 231.- Cuando exista riesgo inminente, **real, actual, posible o futuro pero cierto**, de desequilibrio ecológico, riesgo ambiental, actividades riesgosas, daño o deterioro grave a los recursos naturales o casos de contaminación ostensible o con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud de los seres vivos, la Secretaría o el Municipio correspondiente, en el ámbito de su competencia, fundada y motivadamente podrán ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:



I. a V. (...)

Las medidas de seguridad ordenadas por las autoridades competentes en caso de riesgo, son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y en su caso correctivas, se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan, por las infracciones cometidas. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas, deberán ser notificadas por escrito al infractor para su inmediata ejecución **y serán aplicadas de conformidad con los principios de prevención, precaución y privilegiando, ante la duda, la protección y conservación del medio ambiente.**

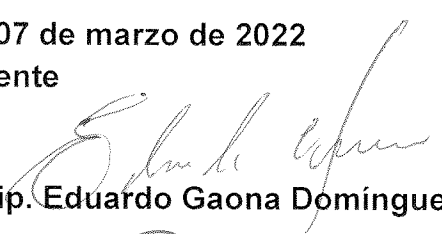
TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Monterrey, Nuevo León, 07 de marzo de 2022

Atentamente

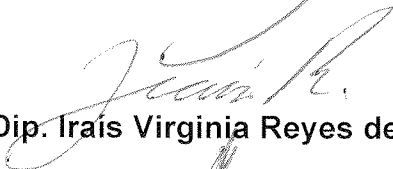

Dip. Brenda Lizbeth Sánchez Castro


Dip. Eduardo Gaona Domínguez


Dip. Sandra Elizabeth Pámanes Ortiz


Dip. Norma Edith Benítez Rivera

Dip. Tabita Ortiz Hernández


Dip. Irais Virginia Reyes de la Torre


Dip. María Guadalupe Guidi Kawas


Dip. Carlos Rafael Rodríguez Gómez

Integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano
H. Congreso del Estado de Nuevo León