



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

<p>Efforts undertaken and steps forward for environmental judicial training in the context of the Commission for Environmental Cooperation (CEC)</p> <p>Marco Heredia¹</p>	<p>Esfuerzos realizados y pasos a futuro para la capacitación judicial en materia ambiental en el contexto de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)</p> <p>Marco Heredia¹</p>
<p>This paper examines activities related to judicial training, and the exchange of best practices and expertise, in the context of the responsibilities and program of the Commission for Environmental Cooperation (CEC). This paper also seeks to address efforts to date in the same context, and to present various topics and possibilities that could be discussed in panel 5 of the CEC's "<i>Seminar on Strengthening the Enforcement and Administration of Environmental Law in North America</i>" on 18–20 November 2008.</p>	<p>Este documento tiene el propósito de examinar las actividades relacionadas con la capacitación judicial en materia ambiental y el intercambio de experiencias y mejores prácticas en apoyo a las decisiones judiciales, en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Se procura, asimismo, plantear algunos temas y posibilidades a abordar y discutir en la mesa de trabajo 5 del Seminario para el Fortalecimiento de la Aplicación y Administración de la Legislación Ambiental en América del Norte, del 18 al 20 de noviembre de 2008.</p>
<p>Contents:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Context of judicial training activities in the framework of the CEC 2. activities undertaken to date 3. Judicial seminar in 2008 4. Steps forward 	<p>Índice:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto de las actividades de capacitación judicial en el marco de la CCA 2. Actividades desarrolladas 3. Seminario sobre capacitación judicial (2008) 4. Pasos a futuro
<p><i>1. Context of judicial training activities in the framework of the CEC</i></p>	<p><i>1. Contexto de las actividades de capacitación judicial en el marco de la CCA</i></p>

¹ Project Manager for Environmental law at the CEC Secretariat. This paper is intended to provide a rationale for the discussions to take place at panel 5 of the Judicial Seminar on 18–20 November 2008 and does not reflect the official position of the CEC Secretariat or the governments of Canada, Mexico, or the United States.

Gerente del programa Legislación Ambiental, del Secretariado de la CCA. El propósito del presente documento es brindar una base para la discusión de los temas a abordar en la mesa de trabajo 5 del seminario sobre formación judicial que tendrá lugar del 18 al 20 de noviembre, y no refleja la posición oficial del Secretariado de la CCA ni de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

With the signing of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC), Canada, Mexico and the United States committed themselves to activities and actions to enhance the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices; and the compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations.

In this vein, by adopting the NAAEC, the NAFTA signatories endorsed obligation to effectively enforce their respective environmental laws and regulations.²

Effective enforcement includes the development of actions such as initiating, in a timely manner,

Con la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), Canadá, México y Estados Unidos se comprometieron a emprender una serie de actividades para el fomento y mejoramiento de normatividad, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como el cumplimiento y la aplicación de la legislación ambiental.

Así, al adoptar el ACAAN, las Partes signatarias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte endosaron igualmente la obligación de aplicar de forma efectiva sus leyes y reglamentos en materia ambiental.²

La aplicación efectiva de la normatividad ambiental

² Article 5 of the NAAEC.

... Artículo 5 del ACAAN.

³ Article 5 (j), (k) and (l).

... Artículo 5, incisos (j), (k) y (l).

⁴ See Resolution 96-06 of the CEC Council, <http://cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=english&ID=168>.

... Véase la Resolución 96-06 del Consejo de la CCA, <http://cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?ID=168&varlan=espanol>.

⁵ See the National Environmental Policy Act (1970).

... Véase la Ley Nacional sobre Política Ambiental (*National Environmental Policy Act*, 1970).

⁶ See the Department of the Environment Act (1971).

... Véase la Ley del Ministerio de Medio Ambiente (*Department of the Environment Act*, 1971)

⁷ See the case commonly identified as one of the first examples of environmental litigation: *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, decided in 1965 by the US Court of Appeals of the Second Circuit.

... Véase el caso de *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, decidido en 1965 por la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito, y que suele considerarse como uno de los primeros ejemplos de litigio ambiental.



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

judicial, quasi-judicial or administrative proceedings to seek appropriate sanctions or remedies for violations of environmental laws and regulations; providing for search, seizure or detention; or issuing administrative orders, including orders of a preventative, curative or emergency nature.³

In this framework, the Council of the CEC established the North American Working Group on Environmental Enforcement and Compliance Cooperation⁴ (the EWG) in its Resolution 96-06. Membership of the EWG includes senior-level environmental enforcement officials, including officials in the field of wildlife enforcement, designated by the Parties to facilitate training opportunities and other activities related to cooperation for effective environmental enforcement.

It is the philosophy of the EWG that cooperation for effective law enforcement ought to include not only administrative agencies, but also a strategy to facilitate the exchange of best practices for environmental justice in general, and environmental law administration in particular, among the judiciary in North America.

Thus, the 2005–2010 CEC Strategic Plan of the CEC underscores the need for cooperative action in different areas, including capacity building for effective law enforcement with a special focus on Mexico.

While specific US⁵ and Canadian⁶ environmental legislation and regulations have been in force for more than 30 years, Mexican environmental legislation is more recent. Mexico's general environmental act has been in force since 1988, and was modified significantly in late 1996. It was

entraña acciones como el inicio oportuno de procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, con el fin de aplicar sanciones o remedios adecuados a las violaciones de leyes y disposiciones administrativas ambientales; la realización de investigaciones, decomisos o detenciones; o la emisión de órdenes administrativas, incluidas órdenes preventivas o de emergencia.³

En este marco, el Consejo de la CCA determinó, mediante su Resolución 96-06, la formación del Grupo de Trabajo de América del Norte sobre Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (conocido como Grupo de Trabajo para la Aplicación o GTA).⁴ Integrado por funcionarios de alto nivel, incluidos los responsables de aplicar la legislación sobre vida silvestre, designados por las Partes, el GTA tiene la tarea de facilitar oportunidades de capacitación y otras actividades relacionadas con la cooperación para la aplicación efectiva de la normatividad ambiental.

De acuerdo con la visión del GTA, la cooperación para la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte debe incluir no sólo la participación de las autoridades administrativas sino también una estrategia de vinculación con el poder judicial en los tres países, así como de intercambio de experiencias y mejores prácticas para la administración de justicia, en general, y de la legislación ambiental, en particular.

Así, el Plan Estratégico 2005–2010 de la CCA resalta la necesidad de acciones conjuntas en diferentes áreas, incluido el desarrollo de capacidades para la aplicación efectiva de la legislación ambiental, con especial enfoque en México.



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

issued as an overall framework of legal authority for federal, local and municipal environmental management and enforcement agencies.

The last twelve years have witnessed the creation of environmental regulations in Mexico, from amending the text of the federal Constitution in 1999 to issuing of the General Act for Wildlife (2000), the General Act for Sustainable Development of Forestry (2003), the General Act for Prevention and Integral Management of Wastes (2003), and the Act on Biosecurity of Genetically Modified Organisms (2005), among other pieces of legislation and bylaws related to the protection and conservation of the environment and natural resources.

According to Mexican legal tradition, every change in legislation provides a new legal basis for judicial decisions and opinions, as opposed to the system of common law, to which environmental litigation has been subject since the mid 1960s.⁷

It is in this context that the CEC has been involved, bringing together judges, prosecutors, lawyers and law scholars and students from the three countries to review and discuss the main avenues in which trilateral cooperation can help to build a culture of environmental jurisprudence in North America that will understand, address, and resolve common issues in our shared region, including those responsible for establishing applicable legal precedents in specific cases.

Mientras que las leyes y reglamentos ambientales en Estados Unidos⁵ y Canadá⁶ tienen una trayectoria de más de 30 años desde su creación, la legislación mexicana es relativamente reciente. La actual ley general en materia ecológica y de protección al ambiente —vigente desde 1988 y modificada en forma sustancial a finales de 1996— fue emitida como un marco general que establece las facultades de autoridades ambientales federales, locales y municipales para la gestión y aplicación de la legislación ambiental.

En los últimos doce años, se han adoptado gran cantidad de disposiciones ambientales en México, desde la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999, hasta la creación de ordenamientos como la Ley General de Vida Silvestre (2000), la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable (2003), la Ley General para la Prevención y Manejo Integral de los Residuos (2003) y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), entre otros instrumentos legales relacionados con la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como con la promoción del desarrollo sustentable.

Según la tradición jurídica civil mexicana, cada cambio en la ley constituye una nueva base jurídica de decisión, a diferencia de lo que ocurre con los sistemas de derecho consuetudinario, en que el litigio ambiental ha estado presente desde mediados de la década de 1960.⁷

Es en este contexto que la CCA se ha propuesto reunir a jueces, fiscales y abogados, así como profesores y estudiantes de derecho, de los tres países a fin de revisar y discutir las principales avenidas en que la cooperación trinacional puede



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

	<p>abonar a la construcción de una cultura de jurisprudencia ambiental en América del Norte con la cual entender, abordar y resolver los problemas comunes de nuestra región compartida, y ello incluye la participación de los responsables de establecer los precedentes o pronunciar las normas jurídicas aplicables a casos concretos.</p>
<p><i>2. Activities undertaken to date</i></p> <p>To date, the CEC has fostered a discussion and interchange of ideas to further the effective application of law in two seminars in Mexico.</p> <p>In 2005, at the Universidad Panamericana in Mexico City, seminar topics included legal protection for the environment and natural resources, the inclusion of agencies and techniques for law enforcement, judicial review of the conduct of environmental authorities, and the specialization of judges in the environmental field.</p> <p>In 2007, at the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice in Mexico City, the CEC seminar considered the performance of administrative tribunals overseeing the legality of administrative agencies, and the jurisdictional performance for ratifying or rectifying such oversight.</p> <p>More than 50 justices, judges and officials were brought together in these events to analyze and discuss challenges posed by the application and administration of environmental law by the judiciary.</p>	<p><i>2. Actividades desarrolladas</i></p> <p>A la fecha, la CCA ha impulsado el intercambio de ideas y la discusión en torno a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en un par de seminarios.</p> <p>En 2005, en la Universidad Panamericana, en la Ciudad de México, se discutieron temas como la protección legal del medio ambiente y los recursos naturales, la inclusión de autoridades y mecanismos de aplicación de la ley, la revisión judicial de los actos realizados por autoridades ambientales y la especialización de la judicatura en el área ambiental.</p> <p>En 2007, en las instalaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Ciudad de México, se abordaron temas relacionados con la actuación jurisdiccional para ratificar o rectificar el desempeño de los tribunales administrativos en cuanto a vigilar la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas.</p> <p>En ambos seminarios participaron más de 50 jueces, magistrados y servidores públicos para analizar y discutir los retos ligados a la aplicación de la legislación ambiental por parte de la judicatura.</p>
<p><i>3. Judicial seminar in 2008</i></p> <p>For 2008, the judicial seminar includes five panels on topics pertaining to judicial review and resolution of specific environmental cases.</p>	<p><i>3. Seminario sobre capacitación judicial (2008)</i></p> <p>El programa diseñado para el seminario a realizarse en 2008 incluye cinco mesas de trabajo sobre temas relacionados con la revisión y resolución judicial de casos concretos de índole ambiental.</p>



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

The first panel will comprise a judicial analysis of environmental rights and duties in the three countries. Topics such as normative hierarchy and the construction of legal arguments, taking into account the variables, principles, and environmental values will be addressed by this panel.

The second panel will provide a comprehensive compendium of procedural matters frequently addressed in legal *fora* such as standing to sue, evidentiary issues, causation, urgent situations and measures, damage to natural resources and sanctions and penalties, which will be addressed from a jurisdictional standpoint.

The third panel will consider the evolution of environmental legislation and agencies, and the legal challenges to effective law enforcement.

The fourth panel will address alternate mechanisms for dispute resolution and the citizen submission process spelled out by Articles 14 and 15 of the NAAEC, as well as the relationship between federal and local enforcement agencies.

The fifth panel will be directed to showcase the benefits, avenues, mechanisms, experiences, schemas and best practices related to judicial training/formation on environmental topics, and foster a discussion on the particular case of Mexico, identifying avenues for institutionalizing environmental judicial training.

By extension, a benefit of this process will be the identification of opportunities and challenges for judicial training, accomplished within the framework of the CEC.

La mesa de trabajo 1 se dedica al análisis jurídico de las disposiciones ambientales por parte de los jueces de los tres países. Entre los temas que se abordarán destacan la jerarquía normativa y la construcción de argumentos legales en la aplicación de la legislación ambiental, tomando en cuenta variables, principios y valores ambientales.

La mesa de trabajo 2 abordará desde una perspectiva jurisdiccional temas procesales frecuentemente discutidos en foros judiciales, como la legitimación, medios de prueba, el nexo causal, situaciones de urgencia, daño a los recursos naturales, y la aplicación de sanciones.

La mesa de trabajo 3 se refiere a la evolución de leyes e instituciones ambientales y los retos jurídicos a los que se enfrenta la protección ambiental efectiva.

La mesa de trabajo 4 se propone abordar los mecanismos alternativos de solución de controversias, el proceso conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN y la relación entre autoridades federales y locales responsables de aplicar la ley.

La mesa de trabajo 5 tiene el propósito de identificar los beneficios, rutas, mecanismos, experiencias, esquemas y mejores prácticas de la capacitación judicial en temas ambientales, así como fomentar una discusión sobre el caso particular de México con miras a identificar opciones para institucionalizar la capacitación judicial en materia ambiental.

Por extensión, uno de los beneficios que se espera derivar de esta iniciativa será la identificación, en el marco de la CCA, de futuras oportunidades y desafíos para la capacitación judicial.



**Background paper for the
"Seminar on Strengthening the Enforcement and
Administration of Environmental law in North America."
Documento de contexto para el
"Seminario para el Fortalecimiento de la
Aplicación y Administración de la
Legislación Ambiental en América del Norte"**

**PANEL 5.- Areas of opportunity for environmental training for
the judiciary. Steps forward / Áreas de oportunidad para la
capacitación en material ambiental para el poder judicial. Pasos
a futuro.**

**Author: Marco Heredia Fragoso, Project Manager / Gerente de
Programa, Environmental Law / Legislación Ambiental, CEC
Secretariat / Secretariado de la CCA.**

<p><i>4. Steps forward</i></p> <p>The 2008 seminar has been developed to identify main areas in which the CEC can catalyze action in North America for judicial training in the future.</p> <p>Background papers will ensure that the seminar presents a juridical rationale for the discussion of environmental topics by judges, prosecutors and lawyers that will include practical topics and cases of interest to all attendees concerned with preserving the rule of law and environmental governance. Conclusions drawn in the course of the seminar should help identify potential future cooperative action on the part of the CEC and the publication of the proceedings will allow the North American public access to important reference material on the legal institutions and processes of judicial decisions on topics related to the environment.</p> <p>This procedure will also be useful to identify stakeholders and potential routes of action to institutionalize training and updating activities and for judges, prosecutors and local environmental attorneys in environmental themes in Mexico.</p>	<p><i>4. Pasos a futuro</i></p> <p>El seminario de noviembre procurará identificar los puntos principales en que la CCA puede catalizar la participación de los países de América del Norte para la capacitación judicial en materia ambiental en el futuro.</p> <p>Se elaborará una serie de documentos guía que aportarán una base jurídica para la discusión entre jueces, fiscales y abogados de temas ambientales y casos prácticos y específicos de interés para la aplicación de la legislación y la gobernanza ambiental. Las conclusiones del seminario ayudarán a identificar posibilidades para ulteriores acciones de cooperación por parte de la CCA. Asimismo, la publicación de la relatoría del seminario permitirá al público de América del Norte contar con un importante material de referencia sobre las instituciones jurídicas y los procesos de decisión judicial en materia ambiental de los tres países.</p> <p>Este proceso servirá también para identificar los mecanismos, actores y posibles rutas de acción para institucionalizar actividades de capacitación y actualización en temas ambientales de jueces, fiscales y procuradurías ambientales en México.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------