

**RETOS PARA FORTALECER EL
ACCESO A LA JUSTICIA
AMBIENTAL EN MÉXICO**

Miguel Ángel Cancino

CONTENIDO

1. **Qué es el Acceso a la Justicia Ambiental.**
2. Especificidades de los sistemas de responsabilidad ambiental.
3. Retos para fortalecer los sistemas de **Responsabilidad Ambiental en México.**

1

Alcances del Acceso a la Justicia Ambiental

El acceso a la justicia ambiental.

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional...**deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos**, entre éstos el *resarcimiento de daños* y los recursos pertinentes” (DR 10)

1.- El acceso a la justicia ambiental.

- Demanda de la sociedad por proteger el ambiente, *castigar a quienes dañen el ambiente* y restaurar los daños ambientales.
- Compromisos derivados de *tratados y convenciones internacionales*.
- De Río a Johannesburgo
- Directiva de la **Unión Europea**.
- **OCDE** Reporte sobre el desempeño ambiental de México.
- Reporte del **Alto Comisionado para los Derechos Humanos** de la **ONU**.

Orientación inadecuada ? de esfuerzos:

- Ley de responsabilidad civil por daño o deterioro ambiental
- Responsabilidad por daños al ambiente y a las personas (SEMARNAT)
- Leyes sobre:
 - * Vida Silvestre
 - * Aguas Nacionales
 - * Residuos
 - * Desarrollo Forestal Sustentable
 - * Ambiental DF y otras leyes locales

Qué significa el acceso a la justicia ambiental

Los **sistemas jurídicos** deben orientarse **a dos propósitos básicos (Capelleti):**

1. Reconocimiento de derechos básicos de las personas como derechos fundamentales.

2. Establecimiento de sistemas adecuados de protección efectiva de derechos.

» **Accesibles a todos.**

» **Resultados individual y socialmente justos.**

El acceso a la justicia ambiental.

Derechos subjetivos públicos.

Derechos colectivos:

Supraindividuales, de naturaleza indivisible, de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con un tercero.

Derechos difusos:

Supraindividuales, de naturaleza indivisible, de que sean titulares personas indeterminadas y ligadas por circunstancias de hecho.

Sistemas de protección de *derechos difusos*

- **Interés jurídico**- Deriva de la titularidad de un derecho subjetivo reconocido en el orden normativo (facultad o potestad de exigencia y su correlativo deber jurídico).
- **Interés simple**- Deriva del interés de las personas por que se respete el orden jurídico, cuando no se tiene ninguna facultad o derecho (**denuncia popular**).
- **Interés legítimo**- Deriva de la existencia de derechos (no subjetivos) previstos en el orden jurídico, que otorgan a las personas, en un momento y lugar determinados, un **interés cualificado para la defensa de ese derecho**, en caso de su afectación.

Enfoques Prácticos a los problemas de Acceso a la Justicia

•Asesoramiento Legal

- Apoyo legal de abogado privado (*sistema judicare*)
- Apoyo legal de abogado público
- Modelos mixtos

•Representación de intereses difusos

- Enfoque gubernamental
- Enfoque del “procurador general privado”
- Enfoque del “procurador general privado organizacional”

•Mecanismos para el acceso efectivo a la justicia

- Más allá de la mera representación jurídica
- Amplia variedad de mecanismos y procedimientos ajustados al tipo de disputa
- Derechos individuales y colectivos/Daño ambiental

Tendencias en el uso de enfoque del Acceso a la Justicia

- **Reforma a procesos ante autoridades jurisdiccionales.**
- **Nuevos mecanismos para resolución de conflictos (Justicia Alternativa)**
- **Especialización de instituciones, procedimientos y procesos para solución de conflictos**

2.

**Especificidades de los
Sistemas para Imputar la
Responsabilidad Ambiental**

Gestión ambiental y *Aplicación Efectiva* de la ley.

Sistemas de **aplicación y cumplimiento** de la ley

Gestión ambiental – **marco jurídico eficaz y eficiente**

Gestión ambiental y *Estado de Derecho*

Una **gestión ambiental sustentable** se consigue sólo si se aplica efectivamente la ley



Gestión para la Sustentabilidad

Presión



- Procesos Productivos
- Urbanización
- Crecimiento demográfico
- Desarrollo de Infraestructura
- Patrones de producción y consumo

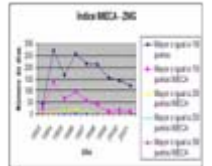
Respuesta

- Políticas
- Regulación
- APLICACIÓN LEY**
- Fomento e incentivos
- Acciones de prevención, mitigación, compensación y reversión impactos negativos



Impactos

- Agotamiento y degradación de los recursos naturales
- Sobreexplotación de recursos renovables no renovables
- Contaminación de aire, agua y suelo



- ❖ Refuerzo a la *participación social* en la gestión ambiental.

- ❖ *Responsabilidad social ambiental de las Empresas*

- ❖ Aplicación de *principios fundamentales* del derecho ambiental.
 - Sustentabilidad
 - Precautorio-preventivo
 - Contaminador-pagador
 - Patrimonio común de la naturaleza (función social y ambiental de la propiedad)

Objetos de los sistemas de responsabilidad ambiental (1/2)

❖ ***Inhibir*** conductas que generen o puedan generar **daños ambientales**

- ✓ *Establecimiento en la ley de sanciones “ejemplares”.*
- ✓ *Imposición efectiva de sanciones.*

Objetos de los sistemas de responsabilidad ambiental (2/2)

❖ **Lograr Círculo Virtuoso:**

Legalidad/Legitimidad/Sustentabilidad

❖ ***Balance - Correctivo/Punitivo***

❖ ***Resarcir el daño ambiental.***

Objeto de los sistemas de reparación del daño ambiental:

- ◆ **Restaurar-** Restablecer las condiciones de los recursos naturales afectados.
- ◆ **Compensar-** Generar un efecto positivo alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente y los ecosistemas.
- ◆ **Indemnizar para fines ambientales-** Recursos destinados a fines ambientales a través de fondos especiales.

Sistemas de responsabilidad “tradicional”

Objeto:

- ❖ *Reparar daños y perjuicios mediante indemnización o restablecimiento de situación anterior a daño.*

Daño:

- ❖ *Disminución patrimonial o lesión al derecho ajeno, ocurrida por acción u omisión lícita o ilícita.*

❖ **Cierto, personal y directo**

3.

**Retos para fortalecer los
Sistemas de
Responsabilidad Ambiental
en México**

Ámbitos para determinar la responsabilidad ambiental

- *Justicia Constitucional*
- *Justicia administrativa*
 - ✓ *Denuncia Popular*
- *Justicia Penal*
- *Justicia Civil*

Principales Retos:

- * Fortalecimiento de la **justicia constitucional**.
- * Fortalecimiento de la **justicia administrativa**.
- * Mayor **participación del poder judicial** en la solución de conflictos ambientales.
- * Justicia **penal** como **“ultima ratio legis”** (*mayor eficiencia desde la perspectiva ambiental*).
- * **Acción de protección ambiental**.

Balance adecuado entre mecanismos para imposición de responsabilidad ambiental.

“Enverdecimiento” constitucional

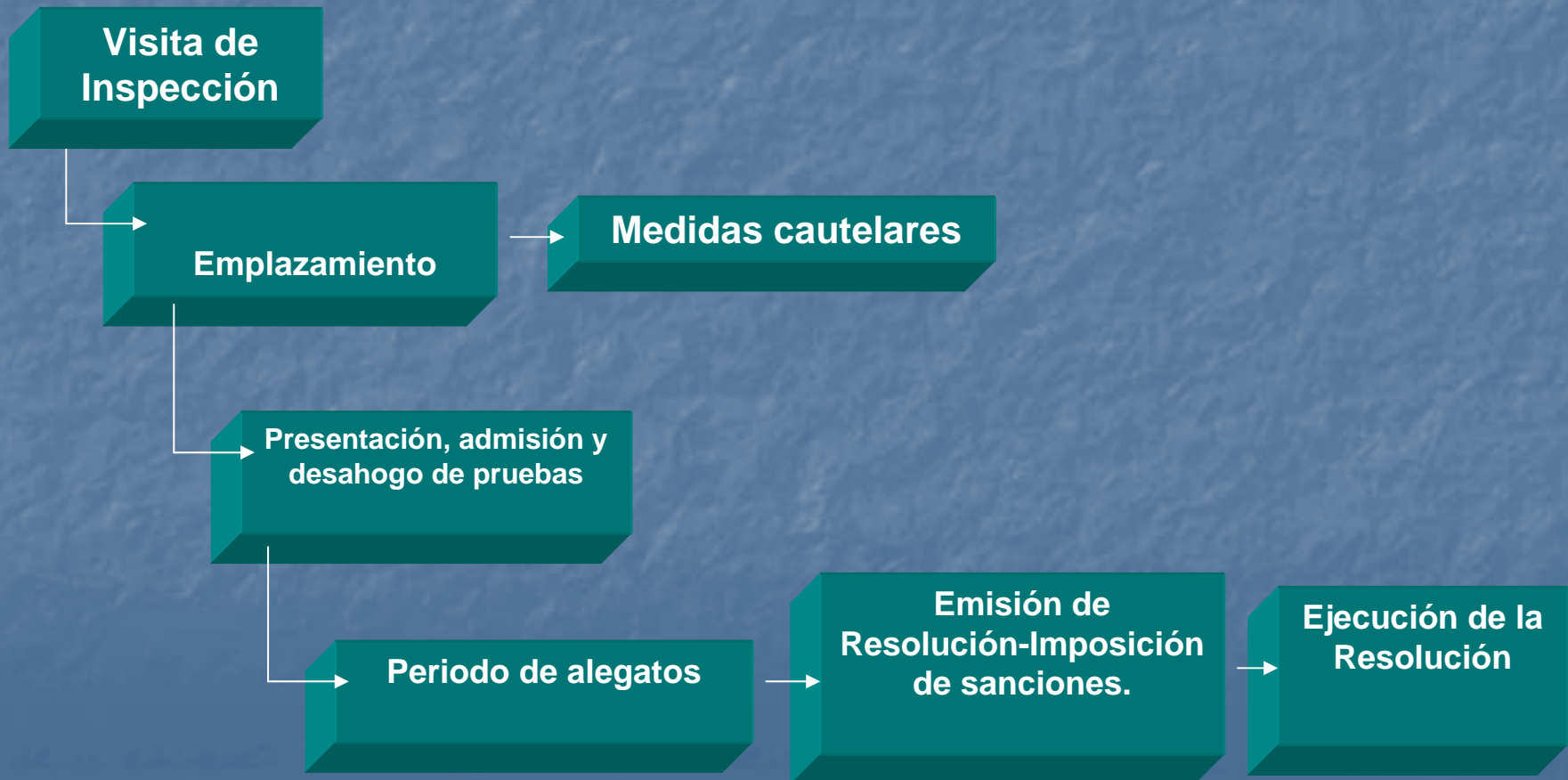
- ◆ El **deber** del Estado y de las personas de **proteger el ambiente**.
- ◆ **Restricciones al ejercicio de derechos** fundamentales y la idea de patrimonio ambiental (función social y ambiental de la propiedad).
- ◆ **Reconocimiento del derecho** de las personas a disfrutar de un **medio ambiente adecuado** para su desarrollo, salud y bienestar.
- ◆ **Mecanismos para hacer efectivo el derecho** a un medio ambiente adecuado.
- ◆ **Vinculación medio ambiente – desarrollo** (Bases para el desarrollo sustentable).
- ◆ **Protección** de ecosistemas o **recursos específicos**.

Responsabilidad Administrativa.

- Ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. **Método "tradicional"** de hacer cumplir las leyes de orden público.
- Creación de agencias especializadas. (PROFEPA `92)
- Desahogo de procedimientos administrativos (18-20 Mil/año)
 - **Medidas Cautelares.**
 - **Sanciones administrativas.**
- Se **cuestiona** la posibilidad de llevar a cabo la **reparación de daños** por esta vía.
- Necesidad de reforzar régimen para orientar al resarcimiento (convenios/penal/civil)

Procedimiento Administrativo de Inspección Federal

Verificación de la normatividad ambiental federal.



MATERIAS OBJETO DE INSPECCIÓN FEDERAL

- Evaluación del **impacto ambiental**.
- Contaminación del **aire (ruido/vibraciones) y agua**.
- Generación y manejo de **residuos peligrosos/Suelos contaminados**.
- Actividades altamente **riesgosas**.
- Recursos **forestales**.
- **Pesca**.
- **Vida Silvestre**.
- **Áreas Naturales Protegidas**.

■ ***INCIDENCIAS ESPECÍFICAS***

Fortalecimiento de la justicia administrativa:

1. *Autonomía de la PROFEPA* y de Procuradurías Ambientales Locales.

- Organismos *descentralizados* *no sectorizados*.
- *Nombramiento* del titular con requisitos idóneos o por el *poder legislativo*.
- *Ciudadanización* (Consejos Técnicos consultivos)
- Alto nivel de *profesionalización*.

Fortalecimiento de la justicia administrativa:

2. Fortalecimiento de los procedimientos de inspección y verificación.

- ✓ **Procedimiento único** (LGEEPA) con especificidades en leyes sectoriales – **Mayor eficiencia.**
- ✓ Utilización de **mecanismos alternativos para la solución de conflictos** (mejores resultados con menores recursos).
- ✓ **Denunciantes** como **coadyuvantes** de autoridades.
- ✓ **Vinculación** con **otros ámbitos** de responsabilidad.

Fortalecimiento de la justicia administrativa:

3. Aplicación de la ley – **Prioridad como política pública** – Fortalecimiento de marco jurídico/institucional.
4. Fortalecimiento de *aplicación de la ley a nivel local (Sólo 7 Procuradurías locales)*.
5. Generar *indicadores de la aplicación de la normatividad ambiental*.

Operación y funcionamiento de la PAOT



Definiciones (art. 3o.):

Se incluye una **fórmula amplia** respecto de *normatividad competencia de la PAOT*:

Legislación en materia **ambiental, desarrollo urbano, patrimonio urbanístico arquitectónico, transporte respecto a uso de vialidades, impacto vial y garantías de peatones**, expedida por la ALDF, así como las disposiciones que de ella deriven, incluyendo programas.

Atribuciones PAOT



- Atención de ***Denuncias ciudadanas/ Actuaciones de oficio*** por violación, incumplimiento y falta de aplicación de la ley.
- ***Inspección y verificación*** del cumplimiento de ley ambiental y urbana.
- Ejercer **acciones** ante **órganos jurisdiccionales**.
- Realización de **reportes, estudios, investigaciones**.

Atribuciones PAOT



- **Coadyuvar** con el MP.
- **Formular Dictámenes y Peritajes** orientados al daño ambiental.
- **Coordinación y Concertación.**
- Participar en formulación de leyes, **normas, reglamentos**, etc. (propuestas)

Atribuciones PAOT



- Proponer ajustes a **procedimientos o normatividad.**
- Aplicar **mecanismos alternativos** para **solución de conflictos** (MASC´S).
- **Promover cumplimiento voluntario** de la ley.

Fortalecimiento de la Responsabilidad Penal Ambiental

- Derecho Penal como “**ULTIMA RATIO LEGIS**”
 - ✓ Derecho penal mínimo vs criminalización excesiva de conductas.
 - ✓ El riesgo de los **delitos de riesgo** en materia ambiental.
- Penas **AD-HOC** (Reparación del daño).
- Efectividad de la justicia penal ambiental para inhibir conductas e imponer sanciones ejemplares.

Fortalecimiento de la Responsabilidad Civil Ambiental

- En función del esquema general de responsabilidad, considerando los distintos ámbitos de impartición de justicia.
- Experiencias en otros sistemas normativos.
- Evolución de la responsabilidad civil en materia ambiental (específico-genérico/daño-deterioro ambiental).
- Regulación conjuntamente con la acción de protección ambiental.

**Propuesta para regular
una:**

**“Acción de Protección
Ambiental”**

Bases para la regulación de una *acción de protección ambiental*:

- **Objeto: Prevenir daños** ambientales y **restaurarlos** cuando ocurran.

- **Daños ambientales perfectamente identificados.**
(responsabilidad **Objetiva**)

- ANP'S - Agua - Recursos Naturales prioritarios
- Riego ambiental-Materiales y residuos peligrosos...

Bases para la regulación de una *acción de protección ambiental*:

- Vinculación con un **sistema de seguros ambientales**.
- Considerar a la vez **daño ambiental y a las personas**.
- **Armonización** con otros sistemas de responsabilidad ambiental.

Bases para la regulación de una *acción de protección ambiental*:

- **Aspectos procesales** una vez definido alcance de acción:
 - **Legitimación activa amplia** (costas)
 - **Mecanismos alternativos** para solución de conflictos.
 - **Organismos especializados coadyuvantes** del juez (MP, fiscalías, procuradurías ambientales)
 - **Daño causado** / daño sufrido (valoración)

Bases para la regulación de una *acción de protección ambiental*:

• **Aspectos procesales** una vez definido alcance de acción:

- **Medidas cautelares** / suspensión del acto
- **Aliviar carga de la prueba** para demandante
- **Equidad procesal**
- Proceso **sumario**
- **Sentencias *erga omnes***
- **Restaurar – compensar – indemnizar**

Gracias

miguel.cancino@semarnat.gob.mx
mcancino@servidor.unam.mx