

Por Gabriel Calvillo Díaz*

HACIA UNA LEY ORGÁNICA PARA LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL



Desde hace tiempo hemos defendido la idea de reconocer en la ley y desde la ley a las instituciones de procuración de justicia en materia ambiental. El Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados han expedido leyes orgánicas para reconocer, dar sustento y solidez a múltiples procuradurías, como la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, la Procuraduría de Desarrollo Urbano y la Procuraduría Social, entre otras.

El objeto de estas leyes se dirige fundamentalmente a establecer la naturaleza jurídica de esas instituciones, su desconcentración o descentralización del Ejecutivo, la forma de su organización y funcionamiento, su patrimonio y personalidad jurídica, el servicio de carrera, las reglas de especialización, estabilidad y permanencia

* Gabriel Calvillo Díaz es abogado especialista, consultor y litigante en Derecho Ambiental y Penal. Egresado de la licenciatura en Derecho de la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho por la Universidad de Georgetown en donde realizó estudios en Derecho Criminal y Ambiental. Especialista en procedimientos penales por el INACIPE. Coordinador de los programas de diplomado Derecho y Justicia Ambiental; Litigio y Justicia en materia Ambiental; Derecho Penal Ambiental; y Contencioso Administrativo Ambiental, de las Universidades Iberoamericana, UNAM, INACIPE y del Tribunal Superior de Justicia del DF. Ha desempeñado diversos cargos en el sistema de Justicia Ambiental mexicano, como Fiscal Especializado en Delitos Contra el Ambiente de la PGR, Director General Jurídico, Director General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio de la PROFEPA, y Director General de lo Contencioso Administrativo y Judicial de la SEMARNAT. Ha participado activamente en el Grupo de Environmental Enforcement de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLC. Actualmente es socio de la Firma Carswell & Calvillo Abogados y Consejero Director de la Defensoría Penal y Ambiental, Asociación Civil Pro bono.



para sus servidores públicos, las atribuciones y principios que les rigen e incluso, en algunos casos, la regulación de los procedimientos a su cargo y la responsabilidad de impulsar figuras jurídicas de avanzada en el sistema de Derecho, como la tutela de los intereses colectivos.

Aún y cuando de manera formal no se expresa en los textos de esas leyes, entre líneas los poderes legislativos federal y estatales, han reconocido la importancia intrínseca de las instituciones que representan a los mexicanos, en la consecución de aspiraciones y tutela de derechos de gran trascendencia e importancia social.

Como ha sido el caso para la defensa de los derechos sociales y de los consumidores, la defensa del ambiente y sus elementos naturales compositivos, necesarios para el desarrollo y bienestar de toda persona, se ha traducido en México en procedimientos impulsados fundamentalmente por procuradurías y agencias de protección ambiental.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe integralmente a través de sus artículos 4°, 25, 27 y 73, que toda persona tiene el derecho fundamental a la protección del medio ambiente, para asegurar que sirva adecuadamente a su desarrollo y bienestar -El Estado deberá garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable- imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, para cuidar la preservación de los elementos naturales, dictando además las medidas necesarias para conservar y restaurar el equilibrio ecológico.

No obstante el hecho de que en México y en la comunidad de naciones, no se encuentra a discusión la importancia de la protección del entorno, en el ámbito federal, esa relevancia no se ha reconocido en la esfera orgánica o estructural que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente [PROFEPA], la principal institución a la que el Estado ha conferido la tarea de realizar actos de autoridad para proteger al ambiente y el derecho constitucionalmente tutelado de los mexicanos en esta materia.

Corresponde a los poderes de la Federación, la tarea fundamental de asegurar la aplicación de los preceptos constitucionales comentados, para que se traduzcan en la realidad en beneficios y garantías de una mejor convivencia para los mexicanos de la presente y las futuras generaciones.

El Congreso de la Unión ha cumplido corresponsablemente con ese mandato, dictando las leyes generales y federales, que hoy reglamentan las disposiciones de la Constitución en materia de desarrollo sustentable, protección del ambiente y defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos. Desde algunas leyes federales se cita a la Profepa y a los procedimientos administrativos y acciones de tutela que esa instancia debe ejercer, pero no se prevé la creación de esa importante institución de la República¹.

A la fecha, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente existe y subsiste modestamente en un Reglamento gubernativo que no fue expedido por el Congreso de la Unión, sino por el Ejecutivo Federal, fundamentalmente para regular a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En ese contexto, la PROFEPA ocupa el capítulo décimo primero de un ordenamiento con rango menor a la Ley.

Si bien la tutela del ambiente es una responsabilidad socialmente compartida, debe destacarse que corresponde al Ejecutivo Federal la tarea permanente de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso Federal, y garantizar su exacta observancia por parte de quienes son sujetos de su regulación, y cuyas actividades inciden o pueden incidir adversamente en el entorno.

Es por tanto innegable la necesidad de conceder desde la Ley solidez jurídica y estructural a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, pues para alcanzar en la práctica los objetivos y aspiraciones sociales de sustentabilidad y protección de los recursos ambientales de la Nación, tutelados por la Constitución, es necesario el irrestricto cumplimiento de las leyes y normas secundarias. Sin acatamiento real de las obligaciones legales ordenadas por la normatividad ecológica, el sistema de gestión y la política ambiental del Estado mexicano serán ineficaces e insubstanciales.

Desafortunadamente la realidad del país refleja un largo atraso en la procuración de estas aspiraciones y exigencias sociales. Los datos que arrojan tanto los informes oficiales, como las evidencias de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, exponen alarmantes muestras de incumplimiento de la ley e indolencia por parte de las autoridades a las que se les ha confiado la función prioritaria de protección ambiental.

Aunado a lo anterior, es clara la existencia de grupos delictivos que lucran ilegalmente con los recursos forestales, la flora y fauna silvestre, el desecho clandestino de residuos tóxicos y otras sustancias peligrosas.

Son muestra clara de la falta de credibilidad en el sistema de responsabilidad ambiental y la fuerza de las instituciones de procuración de justicia y protección del entorno, así como de la incredulidad de los sujetos regulados ante la posibilidad de que las violaciones de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los daños que se ocasionen al entorno, serán detectados y sancionados severamente por las autoridades, los múltiples casos de violación de los ordenamientos ecológicos del país, la gran cantidad de proyectos que son construidos sin una evaluación y autorización

² Los artículos 189 a 202 de la LGEEPA y 107 de la Ley General de Vida Silvestre, por citar algunos ordenamientos, hacen mención específica a la Procuraduría sin contemplar a la SEMARNAT y su Reglamento como instancias intermedias.

previa del impacto ambiental o cambio de uso de suelo forestal, que implican riesgos, daños ambientales y quebrantos al erario público por falta de compensaciones y pago al Fondo Nacional Forestal, cuyos recursos deberían dedicarse a combatir el proceso de deforestación y desmonte; los constantes derrames y emisiones de sustancias peligrosas a los cuerpos de agua y a la atmósfera, y los que contaminan los suelos, subsuelo y mantos freáticos exponiendo a la población a afectaciones de su salud e integridad, obligando además al gobierno a desviar recursos públicos para disminuir riesgos y restaurar el ambiente; así como el desarrollo inmobiliario público y privado de alto impacto a espaldas de la autoridad ambiental, entre otros.

El fenómeno de ilícitos, riesgos y daños ambientales se incentiva y refuerza peligrosamente, por el mensaje de que prácticamente cualquier violación puede regularizarse ante la autoridad evitando responsabilidades y sanciones.

En suma, el estado del país refleja una enorme impunidad y una débil defensa del estado de Derecho en materia ambiental.

Frente a los enormes problemas ambientales del país, su contexto global y su significado en la seguridad interna de la Nación, es imperativo mejorar la forma en la que la ley ambiental y su aplicación real funcionarán en el futuro en beneficio del desarrollo sustentable, de nuestra sociedad y de los derechos fundamentales de los mexicanos. Debe reconocerse la loable tarea que hasta ahora ha llevado a cabo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en los más de quince años transcurridos desde la fecha de su creación, así como las jóvenes procuradurías y agencias estatales ambientales. Pero este reconocimiento debe traducirse en la ley y, desde la ley debe darse un avance para hacer posible que la Procuraduría Federal y las instancias locales sean instituciones útiles para la República.

La necesidad e importancia de la función pública de procuración de justicia y protección ambiental

La experiencia internacional y especialmente la de nuestro país, hacen patente que el altruismo humano y corporativo, aplicado al cuidado del ambiente y al cumplimiento de las normas en esta materia, es limitado e intermitente.

Por lo que racionalmente no puede más que exigirse un sistema de procuración de justicia ambiental, que busque la cooperación voluntaria de los individuos, de las organizaciones y los agentes económicos en la protección ambiental, pero dentro de un sistema coercitivo de derecho².

Disentimos desafortunadamente con las voces que pretenden sostener, que las Procuradurías ambientales y sus programas deberán perder fuerza coactiva, en aras del empleo de otros incentivos e instrumentos de fomento del cumplimiento de las normas. Esos incentivos son deseables, insuficientes por ahora y sin duda urgentes, pero no es posible sostener que el cumplimiento de las leyes será en todos los casos, ni aún en su gran mayoría, voluntario y espontáneo.

Es por ello que las instituciones de procuración de justicia y protección de los derechos ambientales, son fundamentales para

garantizar que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para preservar el medio ambiente serán aplicadas.

Su labor en la prevención y detección de violaciones a la normatividad y daños ambientales, determinación de responsabilidades e imposición de sanciones y penas, debe desarrollarse y permanentemente complementar los esfuerzos para incentivar el cumplimiento de la ley mediante el uso de instrumentos fiscales, económicos y de mercado.

Es falso y precario el discurso que pretende una menor procuración de justicia, imposición de sanciones y persecución de delitos, ante la promesa de mayores esquemas de incentivos y programas para el cumplimiento voluntario. Todo sistema jurídico que arroje resultados aceptables respecto a la disminución de ilícitos, demostrará que el incremento en políticas de autorregulación, incentivos y programas no coercitivos, funciona únicamente en coexistencia con sólidas y confiables instituciones y mecanismos de responsabilidad, sanción y punición.

La premisa fundamental del trabajo de Procuración de Justicia y Protección Ambiental, es y deberá ser el que la ley se cumpla irrestrictamente.

El Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas deben elevar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y a las instituciones estatales de protección ambiental al rango de Ley y conferirles una estructura y mandato legislativo contundentes.

En consecuencia a lo anterior, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al igual que las instancias locales similares, debe contar con un mandato legislativo claro y contundente de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental.

En el ámbito federal este mandato no puede provenir más que del Congreso de la Unión.

Hasta la fecha la PROFEPA ha existido y operado bajo la discrecionalidad del Ejecutivo Federal, que le dio vida en 1992 mediante un Reglamento administrativo, con una organización y recursos que se han modificado constantemente y no garantizan la permanencia, desarrollo y eficacia de su función, titular y servidores públicos.

El esfuerzo realizado hasta ahora por la institución es loable, pero aún insuficiente a la luz de la magnitud de la problemática ambiental y la eficacia exigida por la sociedad. La institución que fue creada inicialmente para cumplir con funciones de verificación del cumplimiento de las leyes en materia de prevención y control de la contaminación, ha asumido con el transcurso del tiempo e ininterrumpidamente, atribuciones en materia forestal, vida silvestre, impacto y riesgo ambiental, zona federal marítimo terrestre, bioseguridad, agua, así como en materia de administración del Programa Nacional de Auditoría Ambiental. El incremento en atribuciones no ha sido congruente con los recursos humanos y materiales, especialización, ni estructura para el cumplimiento de estas nuevas responsabilidades.

³ H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (2nd Ed. 1994).

El arreglo de la institución ha tenido que modificarse y adaptarse a los escasos recursos que le son destinados, desviando su vocación inicial de servicio ciudadano, inspección, detección y sanción de violaciones. Evidencia de ello es la desaparición de la Subprocuraduría de Quejas y Atención a las Denuncias Ciudadanas, que ocupaba una tercera parte en su organigrama inicial, para convertirse por razón de presupuesto en una unidad administrativa de menor jerarquía. Es decir, la PROFEPA ha perdido vocación de servicio ciudadano. Las Subprocuradurías Jurídica y de Recursos Naturales, al igual que la Dirección General de Delitos Federales, tuvieron que ser creadas disminuyendo o sacrificando otras áreas de operación estratégica, y a la fecha cuentan con muy escasos elementos para cumplir con su función.

Reconocer a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como una institución fundamental de la República, requiere que su mandato, permanencia, estructura, objetivos, mecanismos de profesionalización de su personal e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, sean conferidos por una ley federal.

Los principios de operación de la PROFEPA deben estar plasmados en una ley expedida por el Congreso de la Unión

La Procuraduría debe llevar a cabo el mandato legislativo de cumplir y hacer cumplir la ley, a la luz de principios y bases de operación mínimos que permitan garantizar su eficacia y evaluar con transparencia su desempeño, alejándose de la subjetividad de cada administración.

La experiencia nacional de las instituciones de procuración de justicia con amplia trayectoria en nuestro sistema jurídico, como la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Fiscal, los trabajos de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia que conjuntan a todas las procuradurías del país, así como el extenso intercambio de conocimientos que internacionalmente compila el INECE (International Network of Environmental Compliance and Enforcement), han permitido construir los principios y bases fundamentales de la función pública de procuración de justicia y aplicación de la ley, que deberán operar en materia ambiental.

El trabajo y estructura de la PROFEPA en gran medida, no toma en cuenta aún estos principios y bases que deben ser el fundamento en el que se construyan sus programas y acciones.

En algunos casos, principios tan importantes como el de prevención de ilícitos, se han desviado conceptualmente. Tal es el caso del Programa Nacional de Auditoría Ambiental, al que la estructura actual de la PROFEPA le dedica una cuarta parte de recursos y presupuesto. Si bien este programa ha arrojado buenos resultados y debe reforzarse, es necesario conceptualarlo y ubicarlo dentro de la función primordial de prevención de ilícitos y daños, que no sólo debe abarcar el uso de la autorregulación, sino muchas otras funciones y programas para incentivar el cumplimiento de la ley e inhibir violaciones.

Deben evitarse desvíos conceptuales en el uso de los mecanismos de cumplimiento voluntario, en detrimento del combate a la impunidad, la indolencia, la corrupción, la determinación y delimitación de responsabilidades y la imposición de sanciones. Las violaciones de la ley no deben quedar impunes, pues con ello se destruye el

factor de prevención general y particular que permite inhibir en el individuo infractor futuras violaciones de la ley, así como por el resto de la comunidad regulada que debería observar cercanamente la imposición irrestricta de sanciones a quien comete un ilícito. No obstante lo anterior, es posible, como lo marca la ley, conceder ciertos beneficios y estímulos a aquellos que voluntariamente acuden a la autoridad en busca de mejorar sus procesos. Para ello, se propone transformar la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental actual, en la **Subprocuraduría de Cumplimiento Voluntario y Prevención**, que orientaría y equilibraría adecuadamente la función de incentivar el cumplimiento voluntario, con la de prevención e inhibición general y particular de ilícitos y daños.

Como toda institución de procuración de justicia, la PROFEPA debe regirse por los principios rectores de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, transparencia, profesionalización, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estos principios no sólo deben traducirse en el texto de una ley [orgánica], sino verse reflejados en la estructura y programas operativos de la Procuraduría por mandato de aquella.

El grado de irregularidad en la emisión de los actos de la PROFEPA, que afecta su eficacia en la práctica, puede observarse a través de la tendencia de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y permite aducir la necesidad de una más sólida estructura para garantizar el control de la juridicidad y eficacia dentro de la institución. Sin este requisito los actos de la Procuraduría continuarán siendo nulificados por los tribunales. Proponemos que la institución dedique una Dirección General Jurídica para garantizar el control y supervisión del principio de legalidad.

La objetividad e imparcialidad de la institución deben ser aseguradas para evitar desvíos en el ejercicio de su función. No deben permitirse exenciones o disminución de sanciones en casos de infracciones similares e incluso idénticas, ni variaciones en la política punitiva en distintas partes de la república. Es fundamental atribuir a distintas Subprocuradurías, las funciones de inspección y detección de sanciones por una parte, y emisión de lineamientos para la imposición de sanciones por otra. De esta forma, como en cualquier otra procuraduría de justicia disminuirán además los factores que alientan la corrupción. Se propone crear una **Subprocuraduría de Investigación de Responsabilidades**, para dictar los lineamientos para que las áreas de verificación impongan multas, suscriban convenios y otorguen beneficios administrativos, además de deslindar las responsabilidades administrativas, civiles y penales que surjan de los procedimientos de inspección. La creación de un Consejo Ciudadano será fundamental para garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad del servicio público.

La Procuraduría adolece de un sistema de profesionalización y permanencia de sus servidores públicos. Las últimas administraciones de la institución han probado que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no garantiza evitar despidos de funcionarios, mandos directivos, medios y operativos que ha generado el retroceso constante en la capacitación y especialización, con la pérdida de la eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La curva de aprendizaje del servicio de procuración de justicia en materia ambiental es larga. Es indispensable, por tanto, crear un Servicio de Carrera especial para la PROFEPA, tal

y como existe para la Procuraduría General de la República o el Servicio Exterior mexicano.

La rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana cercana en apoyo crítico y proactivo a la Procuraduría, son exigencias fundamentales. La ley deberá prever la obligación de expedir el Programa Federal de Procuración de Justicia, que a la fecha se ha publicado irregularmente y sin mayor obligación para la administración de la institución. El Programa deberá contar con indicadores e informes que deberán hacerse públicos regularmente para permitir su escrutinio.

Expedición de las bases de operación de la Procuraduría por la ley

El Congreso de la Unión debe también establecer por mandato de ley, las bases mínimas conforme a las cuales la Procuraduría habrá de cumplir con su mandato y garantizar las expectativas y exigencias de la sociedad.

Las bases de operación de la PROFEPA, al igual que las instituciones de protección ambiental estatales, deberán obedecer a las funciones esenciales comunes a toda institución especializada en procuración de justicia y cumplimiento de la ley, en este caso en materia ambiental:

1. La prevención de los ilícitos, riesgos y daños ambientales,
2. La anticipación, detección y respuesta efectiva frente a los mismos,
3. La determinación irrestricta de responsabilidades y combate a la impunidad, y
4. La comunicación transparente y difusión de los objetivos y resultados en relación a las bases anteriores en la comunidad regulada.

La estructura orgánica, programas de acción y asignación de recursos humanos y materiales de las instituciones deberán atender a estas bases y principios.

La función de prevención

La prevención de los actos violatorios de la normatividad ambiental, así como de los riesgos y daños ambientales, deben ser prioritarios para el desarrollo de los programas y acciones de las Procuradurías.

Deben privilegiarse la difusión de la importancia y alcance de la ley; la inhibición y la prevención general y particular de las conductas ilícitas y su reincidencia, en especial aquella respecto a la comisión de los actos y omisiones, riesgos y daños ambientales más graves para la sociedad; la autorregulación y la promoción voluntaria del cumplimiento de la normatividad en la comunidad regulada; sin menoscabo de la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que resulten en cada caso.

La función de detección de ilícitos

Deberá garantizarse un sistema profesional y permanente de inspección, vigilancia y peritación que permita anticipar, detectar y responder sistemática, uniforme y eficazmente a las conductas violatorias de la normatividad ambiental, los riesgos para los elementos naturales y, en su caso, los daños que se produzcan al entorno.

El análisis de la información estratégica, la profesionalización de los inspectores, peritos e investigadores, la promoción de la vigilancia comunitaria, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la coordinación interinstitucional, serán fundamentales para el cumplimiento de esta base.



Una Ley Orgánica para la PROFEPA deberá reconocer a las dos Subprocuradurías de Inspección con las que actualmente cuenta la institución, pero permitir e incluso inducir a que en función de las posibilidades del presupuesto, en el futuro puedan crearse nuevas Subprocuradurías en materias como la forestal y aquellas en las que la problemática las justifique.

Entre los objetivos de una Ley Orgánica para la PROFEPA, deberá ocupar un lugar preponderante la creación de una **Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica**, que atendiendo a los principios básicos en esa materia deberá depender directamente del Procurador, para realizar la función esencial de inteligencia y procesamiento de la información sobre el fenómeno de incumplimiento de la ley, construcción de indicadores de eficiencia y eficacia de la PROFEPA, entre otros.

La función de determinación irrestricta de responsabilidades e imposición efectiva de sanciones. Combate a la indolencia y la corrupción

Sin excepción ni restricción alguna deberán investigarse, determinarse y deslindarse las responsabilidades administrativa, civil, ambiental y penal que resulten en cada caso del que tenga conocimiento la Procuraduría, dando inmediata intervención a las autoridades competentes para el efecto.

La discrecionalidad en la investigación de responsabilidades, imposición de sanciones y denuncia penal ante el Ministerio Público, crea espacios de corrupción, y refuerza el mensaje de que el cumplimiento de la ley es negociable.

Lo anterior no significa renunciar a los principios de oportunidad, subsidiariedad y mínima intervención del sistema penal. Sino tener reglas claras y transparentes desde la ley para su aplicación uniforme.

La Procuraduría deberá mantener un programa permanente de combate a la impunidad de los actos ilícitos y delictivos en materia ambiental, la corrupción, encubrimiento y la indolencia en la aplicación de la normatividad ambiental. A la fecha, no se ha expedido el Programa Nacional para la Atención de Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental, que fue anunciado con la suscripción del Convenio de colaboración suscrito y publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 2004, entre la PROFEPA, la SEMARNAT y la Procuraduría General de la República. Lo que evidencia la indiferencia de pasadas administraciones al impulso de programas para estudiar, analizar, dar precisión, claridad y eficacia al combate a los actos ilícitos más graves que se cometen en el país.

Para cumplir con esta base, la actual Subprocuraduría Jurídica podría ceder atribuciones de litigio y control de la legalidad institucional a una Dirección General Jurídica, para poder concentrar su labor en la investigación y delimitación de responsabilidades, denuncia y coadyuvancia penal y ejercicio de acciones legales ante los tribunales.

Para lo anterior, deber crearse cuanto antes la figura del **investigador administrativo** para cumplir con una función de análisis de documentos y otras fuentes de información, que no pueden ejercer actualmente los inspectores federales, ni cumplirse con base en una visita de verificación. Cabe señalar, que esa atribución

diseñada originalmente por la PROFEPA para el sistema federal, fue ya incorporada a la normatividad del Distrito Federal y operada con eficacia por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. En ese contexto, la propuesta de una Subprocuraduría de Investigación de Responsabilidades, sienta sus bases en la experiencia de la Subprocuraduría Fiscal de Investigación de la actual Procuraduría Fiscal de la Federación, así como de la División de Investigaciones Criminales (CID) de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos.

Transparencia y comunicación social efectiva de los objetivos de la Procuraduría

Para que el trabajo de prevención, detección y determinación de responsabilidades y sanciones sea eficaz y propicie la inhibición de actos ilícitos y delictivos, es decir, para que se cumpla la función de **prevención general y particular**, es fundamental que la Procuraduría comunique permanentemente sus objetivos y acciones. De esta forma se incrementará la autoridad y credibilidad de la institución. Es claro que la PROFEPA, como cualquier otra institución de procuración de justicia de cualquier país, no podrá detectar y atender todas las posibles infracciones de la ley. Por ello es fundamental comunicar que en aquellos casos que sí sean detectados, su procesamiento, tratamiento y sanción será eficaz.

En el cumplimiento del mandato que corresponderá conceder mediante una Ley Orgánica al Congreso de la Unión, la Procuraduría deberá mantener una comunicación permanente y cercana con la ciudadanía, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil, promoviendo su participación en las actividades relativas al ámbito de su competencia.

Los programas, acciones e informes de la Procuraduría deberán por mandato legal difundirse regularmente, y contar con indicadores que permitan la evaluación pública de su eficiencia y eficacia.

Coordinación sectorial y apoyo a los fines y programas de la Política y la Gestión Ambiental

Si bien se busca un mayor grado de autonomía jurídica y presupuestal de la Procuraduría, mediante su descentralización, esto no debe representar la falta de vinculación, coordinación y apoyo al sector ambiental al que pertenece.

La Procuraduría deberá coordinarse permanentemente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las instituciones de la administración pública federal, para garantizar y contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental nacional y la promoción del desarrollo sustentable.

Específicamente en materia de expedición de normas, una Ley Orgánica deberá conferir a la PROFEPA atribuciones para opinar y procurar que en todo proceso de creación de normas ambientales se tome en cuenta la factibilidad y eficacia de la verificación efectiva de su cumplimiento.

Proceso de descentralización y designación del titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La Procuraduría requiere de mayor autonomía presupuestal y de

gestión, mediante su descentralización en el sector ambiental. Lo anterior, no significa excluirla de la SEMARNAT, ni de la relación jerárquica con el Presidente de la República. Por el contrario, el contar con personalidad y presupuesto propios, garantizaría recursos para la institución y otorgarle personalidad jurídica, requisito indispensable para desarrollar su función de defensoría de los derechos ambientales en todo tipo de procesos legales.

Finalmente, será importante regular desde la Ley los requisitos básicos para la designación del titular de la institución, reconociendo la naturaleza jurídica de la función de procuración de justicia, así como la revisión parlamentaria de los perfiles de candidatos que proponga el Ejecutivo Federal al Senado de la República, tal y como sucede con los titulares de muchas otras instituciones fundamentales de la República.

Consideraciones generales para la estructura de las Procuradurías de Protección Ambiental

En suma, las anteriores consideraciones podrán ser aplicables no sólo para la expedición de una Ley Orgánica para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que nos parece necesaria e inaplazable, sino también para crear un modelo de estructura para las procuradurías y agencias de protección ambiental de las entidades federativas. A la fecha existen siete instituciones de esa naturaleza, que presentan variaciones importantes en su organización, naturaleza jurídica, atribuciones y eficacia práctica.

Consideramos que una Ley Orgánica para la Procuración de Justicia en materia ambiental, federal o estatal, podrá contemplar la siguiente estructura mínima:

- I. Procurador;
- II. Subprocuraduría de Cumplimiento Voluntario y Prevención;
- III. Subprocuradurías de Inspección;
- IV. Subprocuraduría de Investigación de Responsabilidades;
- V. Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica;
- VI. Dirección General Jurídica;
- VII. Consejo Consultivo Ciudadano para la Procuración de Justicia Ambiental;
- VIII. Delegaciones federales (o regionales en el caso estatal);
- IX. Investigadores administrativos federales o estatales;
- X. Inspectores federales o estatales;
- XI. Peritos; así como,
- XII. Direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento, unidades administrativas, así como los servidores públicos que establezcan el Reglamento de esta Ley.

La función de Procuración de Justicia en materia Ambiental deberá desarrollarse de manera similar y equilibrada en toda la república, para garantizar la tutela uniforme del derecho de los mexicanos a un ambiente adecuado. Con las ideas hasta aquí vertidas buscamos aportar, aún mínimamente, elementos para la discusión de estos temas que son responsabilidad de los foros legislativos y las administraciones y gobiernos federal y estatales.

No busque problemas, encuentre soluciones... ¡Manténgase actualizado!



La mejor herramienta de consulta sobre el marco jurídico ambiental de México y temas relacionados, utilizada por consultores, despachos, universidades, gobierno, industria, puertos y aeropuertos, etc.

GAM
21ª versión
marzo 2008

Gestión Ambiental Mexicana, es la biblioteca electrónica más completa y actualizada que le permite consultar y recuperar más de 4,000 documentos en texto completo con formato PDF

- Tratados y otros Instrumentos Internacionales
- Leyes, Reglamentos y Decretos
- Normas (100% de las NOMs)
- Instituciones de Gestión
- Programas
- Instrumentos, Procedimientos y Trámites
- Informes y Seguimiento
- Información Estatal

¡Dos ediciones al año!

TEMAS INCLUIDOS:
Administración Pública, Agua, Atmósfera, Biodiversidad, Ciencia y Tecnología, Energía, Forestal, Medio Ambiente, Protección Civil, Residuos Peligrosos, Salud y muchos más.

Magdalena 22-404, Colonia del Valle 03100, Ciudad de México
T: 5536•2884 / 5687•1526 F: 5543•4098