

# La Nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA)\*\*

Por Daniel Basurto González



Daniel Basurto González

*Socio Fundador, Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable (IDEAS). Egresado de la Universidad Anáhuac. Ha obtenido diplomados y reconocimientos de especialización en materia de Derecho Ambiental. Ha fungido como presidente de la Comisión de Ecología de COPARMEX y de CONCAMIN, teniendo una relevante participación en CONIECO y ANADE. Coordinador de la Comisión de Derecho Ambiental de la BMA (2006-2010). Miembro del consejo ejecutivo y preside la Comisión de Medio Ambiente y Energía de la Cámara Internacional de Comercio México (ICC México). Ha sido Concejal del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y de Normalización para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.*

La evolución en la legislación ambiental ha desarrollado mecanismos cada vez más eficientes, tal vez complejos, para tratar de generar una protección al medio ambiente; en realidad, no es claro que tanto se puede hacer una afirmación de esta naturaleza.

La afirmación anterior se refleja en la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LEFRA), que tiene por objeto regular la Responsabilidad Ambiental (RA) y la reparación de los daños causados al ambiente de una manera peculiar, dicho instrumento se aprobó el 25 de abril de 2013 y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, entrando en vigor el 7 de julio del año en curso.

El surgimiento de la LEFRA tiene como precedente, legislaciones internacionales que fueron de relevancia para la construcción de esta. Dentro del contexto internacional podemos encontrar que algunos países legislan a partir de Leyes de protección al ambiente, parecidas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), sin embargo, se sigue sin tomar en cuenta la verdadera responsabilidad que contiene la obligación de reparación de daños ambientales, la cual, a su vez, deriva en otro tipo de responsabilidades.

Es importante resaltar que aunque existan medios de control para prevenir o evitar los daños al ambiente en diversos

países, concentrar la responsabilidad ambiental es un progreso que se va fomentando a través de la reparación de daños y la protección al ambiente y a partir de esto la creación de un marco normativo en esta materia.

La mayoría de los países tienen legislaciones en materia de protección al medio ambiente y solo algunos contemplan la RA.

En cuanto al plano territorial en América existen países como Brasil, Argentina, Canadá, Estados Unidos y en Europa, países como España y Francia, que tienen normatividad en relación a la protección del ambiente, sin embargo, pocos de ellos tienen la figura de responsabilidad ambiental dentro de sus legislaciones; un caso relevante son los países europeos, esto impulsado a través de la directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 sobre Responsabilidad Medioambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, de la cual se derivó la Ley 26/2007 de 23 octubre de Responsabilidad Medioambiental de España. Dicha Ley tiene una gran semejanza con conceptos y disposiciones que contiene la LEFRA; podría decirse que los legisladores prefirieron seguir un documento que tuviera un sistema similar al nuestro; basta darle una “leidita” a la similar española.

La LEFRA nos sitúa internacionalmente dentro de los altos rangos al hablar y legislar sobre temas ambientales.

Con la LEFRA más que nacer, se le da lugar a un tipo de responsabilidad que no se había querido regular, esto es, se regula la Responsabilidad Ambiental, que no es civil, penal o administrativa, sino una nueva y diversa que nace a partir de los daños causados al ambiente.

En su artículo 2º se establecen diversas definiciones y/o conceptos, entre los cuales de manera más que explícita establece lo que es daño ambiental, siendo esta la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación

adversos y mensurables del hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan.

De manera peculiar o curiosa, es por demás necesario analizar en el artículo 6º en el que se introducen exclusiones que a pesar de existir un menoscabo, deterioro, pérdida o afectación al medio ambiente, los mismos (los daños) no serán adversos en virtud de que, previamente a la realización de la conducta, se haya dado cumplimiento a las condiciones de las autorizaciones y/o permisos correspondientes expedidos por la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), así como por haber dado cumplimiento a las legislación ambiental y estar de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas; esto es, no obstante haber o existir daño ambiental, por disposición legal, sea esta real o no, ya no existe; en otras palabras, la ficción legal supera a la realidad.

La LEFRA considera dentro de la Responsabilidad Ambiental a la “Responsabilidad Solidaria”, misma que se actualiza cuando el causante del daño se valga de otro para llevar a cabo dicho daño y cuando se compruebe que el mismo fue causado por dos o más personas y no sea posible la determinación precisa del daño aportado atribuible a cada una.

La RA se puede demandar judicialmente en el plazo de doce años contados a partir de que ocurrió el hecho o sus efectos hayan cesado y se legitiman para ello: los habitantes adyacentes al daño, las ONG’s cuyo objeto sea la protección al ambiente, en representación de habitantes adyacentes al daño, la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), así como las Procuradurías Ambientales que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el

ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

Para cumplir con el objeto de la LEFRA, se establece un procedimiento judicial mediante el cual, los legitimados podrán demandar la RA y el cumplimiento de las obligaciones y pagos generados por el daño ambiental ocasionado por aquellas que realicen su conducta con la intención de producir un daño al medio ambiente, mismo que, dependiendo del grado de afectación, podría derivar en responsabilidades penales (delito).

La sentencia derivada del procedimiento judicial antes señalado, podrá imponer la realización de acciones tendientes a reparar el daño, las medidas para evitar incremento al daño, el pago de sanción económica y, en su caso, los plazos para el cumplimiento de obligaciones; cuando no sea posible la reparación del daño, podrá aplicar la “compensación”.

La sanción económica antes mencionada, en el caso de personas morales, puede consistir en una multa de 1,000 a 600,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pudiéndose atenuar cuando las empresas cuenten con órganos internos de gestión y capacitación ambiental constante, así como certificados de cumplimiento de auditoría ambiental (certificado de industria limpia, por ejemplo); en el caso de persona física la sanción económica varía de 300 a 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.





Se establece el Fondo de Responsabilidad Ambiental, el cual tendrá como objeto, el pago de la reparación de los daños que sean causados al ambiente, en los casos en que por razones de urgencia o importancia determine la Administración Pública Federal. La operación del Fondo se encontrará en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la esperanza se inclina a que sea transparente, útil y práctico dicho fondo.

Un aspecto de la mayor relevancia es el relativo a la forma en que se podrá determinar qué es el daño y cómo podrá ser reparado, si bien la LEFRA estipula que la reparación del daño ambiental consistirá en restituir al estado que guardaban en el momento previo inmediato al daño, los hábitats, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones físicas, químicas o biológicas, y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación, la pregunta entonces sería, ¿hasta qué grado y cuál de los conceptos mencionados debe aplicar o prevalecer cuando, además el sistema mexicano, per se, permite y hace lícita la conducta de contaminar; cuál podrá ser el fiel de la balanza?

Como se indicó, cuando no sea posible la “reparación” del daño, puede aplicar la llamada compensación del daño ambiental, la cual consiste en la inversión o las acciones que el responsable haga a su

costa, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño, ocasionado al ambiente, según corresponda, y el equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño; en este orden de ideas ¿con cuánto podrá ser necesario presentarse para que se considere que por virtud de esta figura, el daño ha sido debidamente compensado?

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales.

Ante estos cambios, es trascendental tomar en cuenta algunos puntos torales que podrían ser flanco de críticas a esta nueva ley.

Al ser la Responsabilidad Ambiental una nueva especie de responsabilidad que no figura entre las ya conocidas, deja cierta incertidumbre al no haber claridad o infraestructura para implementación (no hay evidencia aún, de lo contrario), del ordenamiento sustantivo que nos ocupa.

La creación de tribunales especializados en materia ambiental, alza cuestionamientos: ¿existe la infraestructura financiera y los recursos humanos idóneos necesarios para su creación? y ¿cómo podrán operar?

Por otra parte, las atenuantes previstas dentro del artículo 20 de la LEFRA, muestran reducciones en cuanto a la sanción económica prevista desde un principio, sin embargo, dicha atenuante de responsabilidad y por ende reducción de la sanción, únicamente podrá ser alegada (salvo la interposición del juicio procedente) por las personas morales sujetas a dicho procedimiento, y no así por las personas físicas lo que podría traducirse en un trato desigual para personas, frente a la misma conducta y/o hipótesis de hecho infringida.

Se hace necesario profundizar en la posible interpretación de la forma como funciona el Sistema Nacional de Seguros de Riesgo Ambiental,

previsto anteriormente en el artículo 147 BIS de la LGEEPA y actualmente enfocado como garantía y atenuante de responsabilidad en esta nueva Ley; o acaso ¿pensaron en riesgo industrial cuando lo que prevé la disposición en cita es el riesgo ambiental?

Hay que prestar atención a la “letra chiquita” de esta Ley para su correcta aplicación. Nos encontramos ante un instrumento jurídico nuevo y diverso donde tendrá que haber forzosamente capacitación de los funcionarios de los tres niveles de gobierno, hasta el involucramiento de personal judicial, incluyendo, árbitros, mediadores y demás profesionales que en su momento se pudieran involucrar. Se debe concientizar a las ONG’s y a la población en general para que este instrumento jurídico sea visto como una protección de los recursos naturales y no como un arma o instrumento para destruir proyectos de inversión.

A efecto de que las organizaciones y/o empresas cumplan con el marco normativo ambiental actual, y con la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, se recomienda el inicio de acciones tendientes a diseñar, realizar, coordinar y evaluar un Sistema de Gestión Ambiental que se adapte a la forma de operar y características de cada negocio, mediante la implementación de estrategias sustentables, el uso de tecnologías limpias y la aplicación de buenas prácticas ambientales que optimicen el desempeño ambiental de las empresas, siendo de sugerencia sana, el verificar que exista evidencia del cumplimiento de los términos y condiciones que se establecen en los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que se hayan obtenido.

Sin duda, se trata de una legislación diferente que posiblemente amerite reformas en un futuro tanto en su definición y adecuada aplicación, con objeto de que la LEFRA provea de una adecuada certeza jurídica, a ambas partes. ■

*\*\*Se agradece el apoyo en la elaboración del presente documento a Regina Gallegos Triana.*

