

¿POR QUÉ ES NECESARIO CREAR UN TRIBUNAL NACIONAL AMBIENTAL PARA MÉXICO?

Por: Dip. Fed. María Eugenia Jiménez Valenzuela

En 2002 la comunidad internacional realizó una evaluación de los avances hacia el desarrollo sostenible en una reunión que se denominó “Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, y que tuvo como resultado un plan de aplicación y una declaración política, en la que se ratificaron los compromisos de la Agenda 21, la Declaración de Río y las Metas de Desarrollo del Milenio. En esta evaluación, “se evidenció que a pesar de los esfuerzos institucionales, de la realización de tres Cumbres – Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo – y la entrada en vigor de acuerdos, la pobreza continúa en aumento, el medio ambiente se sigue deteriorando; la pérdida de biodiversidad continúa, los procesos pesqueros se están agotando, el proceso de desertificación está provocando la existencia de más tierras infértiles, los efectos adversos del cambio climático son evidentes, los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, particularmente en los países en desarrollo y la contaminación del agua, mares, aire, amenaza la vida de millones de personas”, según un informe que aparece en el portal electrónico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el desarrollo legislativo e institucional que ha tenido la materia ambiental y ecológica en México, durante poco más de tres décadas (desde 1971 a la fecha), podemos identificar las siguientes manifestaciones y tendencias.

- Surgió en el ámbito de las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Federal, ejercidas primero a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, luego en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), enseguida por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y actualmente, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Con la reforma constitucional de 1987, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus respectivas competencias, se crea un sistema nacional en materia de medio ambiente, en el que participan corresponsablemente y de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Federación, los Estados y los Municipios. Se crean la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE).

- Se percibe una evolución adecuada y consistente en la elaboración de normas jurídicas sustantivas que identifican la materia ambiental y ecológica, los bienes jurídicos a proteger y los mecanismos para instrumentar tal protección.
- Se puede apreciar concordancia y congruencia de las normas con los tratados y convenios internacionales en la materia.
- Se reconoce legalmente la denuncia popular, que se podía presentar primero ante la Secretaría reconocida por la ley como la autoridad en la materia y posteriormente y hasta nuestros días, a través de la PROFEPA.
- No obstante lo anterior, la aplicación de las normas jurídicas y el funcionamiento de las instituciones se advierte francamente deficiente e insuficiente en la práctica. Sería abundar en lo notorio y conocido por todos, mencionar los numerosos casos de violación de las leyes ecológicas, de falta de respeto por diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno sobre los principios y normas constitucionales y sus leyes secundarias, que prevén el dominio, uso y explotación de las tierras, aguas, aire, incluyendo las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y el desprecio con el que las diversas autoridades reaccionan ante el reclamo de particulares y organizaciones por el respeto a sus derechos al medio ambiente, de acuerdo con criterios de sustentabilidad.
- México ha seguido a paso regular las tendencias, propuestas y convenios internacionales en materia ambiental y ecológica. Hemos aceptado y adoptado los principios, normas y objetivos iguales o equivalentes a los que prevalecen en el terreno internacional. Podemos afirmar que contamos con una Ley sustantiva, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en 1988 y que con sus reformas de 1996, corresponde razonablemente a los reclamos nacionales y a los compromisos internacionales en materia de medio ambiente.
- No obstante, el sistema jurídico institucional mexicano en materia de medio ambiente, carece de instituciones con atribuciones suficientes, de mecanismos y procedimientos, para atender y garantizar la satisfacción de las demandas de particulares, organizaciones, comunidades y desarrollos urbanos, en materia de preservación del medio ambiente.

Ciertamente, la legislación y las instituciones mexicanas relacionadas con el medio ambiente han evolucionado positivamente durante las últimas tres décadas.

Desde la primera ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, que fue administrada por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a cuyo efecto se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972, pasando por la creación de la SEDUE a finales de 1971, con su Subsecretaría de Ecología; luego con la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982 que amplió el objeto del ordenamiento en la materia a la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación, administrada nuevamente por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que preveía que esta dependencia podía celebrar convenios con los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, para coordinar sus actividades en materia ambiental.

El movimiento ambientalista institucional se consolida y fortalece con la reforma constitucional de 1987 que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar en la materia y establecer la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y hasta llegar a la publicación en 1988 de la LGEEPA, que con sus reformas de 1996 continúa vigente hasta nuestros días.

Formamos parte de una fuerte corriente de opinión que estima que debemos seguir avanzando en el proceso legislativo institucional de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

Compartimos la convicción de que contamos con un marco legal adecuado, conformado por normas nacionales e internacionales que nos permiten identificar con precisión y certeza la materia ambiental y ecológica, así como los bienes jurídicos a tutelar y los derechos sustantivos consagrados en la Constitución y en las leyes secundarias. Sin embargo, es generalizada la opinión de que las dependencias y organismos a quienes se ha atribuido la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental, no han sabido o no han podido responder adecuada y eficientemente al cumplimiento de su función.

En la actualidad, la SEMARNAT, la PROFEPA y el INE tienen las atribuciones que corresponden a la autoridad ambiental del Poder Ejecutivo de la Federación.

El esquema anterior se ha mostrado francamente ineficiente. Quien presenta una denuncia popular en contra de hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la LGEEPA, entra a un laberinto de trámites, en ocasiones sin salida y sin esperanza, en el que intervienen la PROFEPA y la SEMARNAT a nivel federal y los gobiernos de los Estados y de los Municipios, sin que existan reglas claras de juego, ni siquiera en cuestión de distribución de competencias, de tal manera que las competencias se invaden, se

traslapan y hasta se contradicen, formando una telaraña densa de intereses personales, regionales y de grupo, propiciando la irresponsabilidad, la corrupción y la impunidad.

Lo anterior se traduce inexorablemente en deterioro de los principios de seguridad y certeza jurídicas, pero sobre todo, de credibilidad y confianza en quienes tienen a su cargo la aplicación de nuestra ley ambiental, sobre todo porque se trata esencialmente de autoridades administrativas que no gozan de la autonomía que puede asistir a un órgano jurisdiccional.

Por todo ello se impone contar con los mecanismos procesales que permitan plantear las controversias en materia de medio ambiente ante un tribunal previamente establecido que tenga facultades para resolver sobre la existencia de derechos sustantivos del individuo, de la comunidad o de los órganos de gobierno de los tres órdenes que conforman nuestro federalismo, proveer a su reconocimiento y exigir su cumplimiento, restitución o, en su defecto, la reparación del daño.

Nuestra propuesta parte de la premisa de reconocer que el derecho al medio ambiente es un derecho garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vincula tanto a los órganos del Estado como a cualquier sujeto de derecho sometido al orden jurídico nacional, y de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales han desarrollado un marco legislativo importante para proveer a la tutela de ese derecho.

Para lograrlo, se plantea como indispensable establecer una jurisdicción ambiental basada en la estrecha colaboración entre los poderes judiciales, federal y locales. Esta jurisdicción ambiental se conformaría como un subsistema de administración de justicia integral que conocería de los aspectos propios de constitucionalidad de las normas ambientales, así como de problemas de legalidad relacionados con su aplicación, incluyendo actos de autoridad y de particulares que pudieran vulnerar el derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico, en sus diversas expresiones y modalidades. También deberá conocer de los conflictos de competencia que puedan presentarse entre las diversas autoridades u organismos que tengan atribuciones en la materia que nos ocupa.

De esta manera, se propone una jurisdicción ambiental que sustituiría a los tradicionales juicios contenciosos administrativos y de amparo promovidos contra actos de las autoridades ambientales que afecten a los particulares que realicen alguna conducta que no se apegue al marco jurídico aplicable a la materia. Los juicios en materia ambiental tendrían que extraerse necesariamente de la esfera competencial de los tribunales contencioso administrativo y de la jurisdicción de amparo y quedarían bajo el conocimiento de los jueces ambientales.

Los tribunales y jueces ambientales que se proponen podrían conocer, en resumen, dos tipos de juicios:

- Por un lado, los promovidos contra actos u omisiones de autoridades federales, locales o municipales, sea por considerarlos violatorios del derecho al medio ambiente o por estimarlos inválidos al afectar los derechos fundamentales de los gobernados que realizan actividades que pueden afectar el ambiente o el equilibrio ecológico.
- Por otro lado, los relativos a actos de particulares que realizan actividades que deben sujetarse a un acto permisivo de cualquier órgano del Estado, por estimarlos violatorios del derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico reconocido en las leyes generales, así como contra particulares que, sin ubicarse en el supuesto anterior, realicen actividades que causen o puedan causar daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico y, de esta manera, afectar a terceros.

Una reforma con la importancia y trascendencia como la que se propone, requiere para ser viable jurídicamente y realizable prácticamente, de una reforma constitucional, porque establece nuevas reglas o amplía la aplicación de las existentes, en las relaciones de los tres órdenes de gobierno y por ello tiene que ver con los principios y normas constitucionales de nuestro federalismo.

La creación de una jurisdicción nacional ambiental no es el resultado de un esfuerzo personal o particular de un equipo o grupo sino que tiene la intención de ser la respuesta a un reclamo reiterado y generalizado de amplios sectores de la población mexicana, comunidades rurales y centros urbanos, productores agrícolas, pecuarios y pesqueros, organizaciones no gubernamentales y simples ciudadanos, que con sensibilidad y preocupación hemos sido testigos del deterioro progresivo e incontrolable del medio ambiente, que hemos padecido los interminables e infructuosos trámites ante las autoridades administrativas o que simplemente nos hemos visto impedidos o limitados en el acceso y goce de las tierras, playas u otras áreas del dominio público en donde ejerce directamente su soberanía la nación.

Es también un proyecto que recoge las ideas y opiniones de investigadores, institutos especializados y líderes de opinión con sensibilidad y orientación social y nacionalista.

Por lo anteriormente expuesto, resulta impostergable la creación de los tribunales ambientales.