

MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA AMBIENTAL.

(Medidas previas a los medios de defensa.)

Lic. César Lima Cervantes

Desde un punto de vista jurídico, los medios de defensa se refieren al derecho de los gobernados para inconformarse en contra de las resolucionesⁱ emitidas por una autoridad con motivo del ejercicio de sus funciones, siendo que estos medios de defensa pueden interponerse ante la misma autoridad que emitió la resolución o ante algún tribunal administrativo o judicial que tenga la competencia para conocer de la resolución.

Para referirnos a los medios de defensa en materia ambiental tendríamos que describir el recurso, el juicio administrativo, e incluso el juicio de amparo, pero además tendríamos que estarnos al ámbito competencial, esto es, ver si se trata de un asunto municipal, estatal o federal, además tendríamos que analizar la ley de la materia, con el fin de estructurar una adecuada defensa, y poder delimitar el asunto en cuestión y los posibles alcances que puede tener.

De esta forma, podríamos exponer de manera abstracta los distintos medios de defensa que al efecto se contienen en el sistema jurídico mexicano, con el fin de presentar una estructura general sobre la forma en que se tramitan estos derechos y hacerlos llegar a todo tipo de lectores, desde público en general, estudiantes, empresarios, técnicos en materia ambiental, profesionistas ambientales, académicos, servidores públicos, en fin una serie de personas ligadas con el medio ambiente, para que conozcan de su importancia y manejo; sin embargo, decidir un medio de defensa también requiere de un conocimiento de la situación jurídica que guarda el asunto a defender, además depende de ciertas variantes que rodean al asunto en sí, esto es la forma en que al efecto se tramitó el procedimiento, la forma en que se notificó, las diligencias que se realizaron, el cumplimiento de las formalidades legales; así como la situación en general en la que se encuentra el sujeto a defender, esto es pasando por su situación económica, hasta el cumplimiento técnico que mandan las disposiciones legales, de tal forma que presentar una forma para ver los asuntos, resulta muy difícil.

De otra forma, si acudiéramos a una revista de conocimientos médicos generales, y se expusiera la forma como se debe realizar cierto tipo de operación quirúrgica, ninguno que fuera el propio profesionista, y además especializado en esa parte del cuerpo se atrevería a realizar dicho procedimiento operatorio. Así nos encontramos en una materia como lo es la defensa ambiental, vinculada con prácticamente todos los campos de las ciencias, y que por cuestiones de práctica, ha querido ser abordada por otras disciplinas. Esto a partir de que en ocasiones se piensa que los conceptos que se manejan en las ciencias sociales resultan hasta cierto punto subjetivos, y se considera que cualquiera los puede entender, e incluso argumentar.

Sin embargo la defensa legal requiere del conocimiento de toda una estructura técnica y científica, con el fin de llegar a un resultado favorable del sujeto a defender, así la defensa

legal implica el cuidado de los intereses del particular, en beneficio del interés general; sin embargo la defensa legal y específicamente en materia ambiental no necesariamente tendría que iniciar con la interposición de un medio de defensa, ésta debiera comenzar con las medidas preparativas que al efecto debe realizar el especialista una vez que la autoridad ha decidido poner en marcha la maquinaria administrativa, con el fin de verificar las disposiciones legales.

Es así como el presente artículo se encuentra orientado a resaltar la estructuración de una adecuada defensa legal, previo a la emisión de la resolución de la autoridad administrativa, esto es desde el momento mismo en que la autoridad ha decidido seleccionar a determinado sujeto, con el fin de verificar su situación administrativa.

Independientemente de que la materia ambiental contiene conceptos técnicos propios de otras ciencias, dentro del propio campo del derecho se ha extendido a otras ramas como lo es la materia fiscal; la civil e incluso la penal; y en donde probablemente cualquier técnico que tenga ciertos conocimientos básicos de la materia y en su caso considere que puede solucionar un problema de tipo administrativo, su decisión pudiera repercutir en los denominados efectos no deseados, y que pudieran traer como consecuencia la determinación de un crédito fiscal, el pago por la reparación del daño, así como las posibles penas corporales en que pudiera incurrir el sujeto obligado, ya que el hecho de subsanar una cuestión de naturaleza administrativa, no implica que la autoridad pueda iniciar otro tipo de procedimientos, como los mencionados en el presente párrafo, debido a que todos son independientes.

Para decidir el medio de defensa en materia ambiental, debemos estar al procedimiento instaurado por la autoridad y en esta ocasión vamos a tomar como referentes legales, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, estos ordenamientos han sido el referente específico para sus similares a nivel estatal, además de que contienen una serie de principios jurídicos aplicables a la materia ambiental, mencionamos que también puede haber defensa en otras materias, tal es el caso de un juicio civil, y desde luego de la materia penal, sin embargo hasta nuestros días la autoridad ha hecho poco uso de esos instrumentos, referenciando su uso por cuestiones políticas, en otras las ha omitido por desconocimiento, y en muchas más por falta de capacidad. Esto no quiere decir que no los deba emplear, de hecho considero que en la medida que se consolide la materia ambiental se verá un incremento de dicho tipo de acciones, para fijar la responsabilidad penal, y otra más con el fin de que se reparen los daños ocasionados al medio ambiente y *que se encuentren fuera del marco legal*. Otra situación más es que para el presente caso únicamente nos enfocaremos a los procedimientos iniciados de oficio por parte de la autoridad.

Un medio de defensa como tal no debe y no puede iniciar una vez que la autoridad ha emitido la resolución sancionatoria, de hecho la defensa debería iniciar con medidas preventivas, esto es con la asesoría de técnicos y abogados, tendientes al debido cumplimiento de la normatividad vigente con el fin de evitar cualquier actuación de la autoridad que pudiera traer como consecuencia la sanción a un particular, con lo cual se

ahorraría tiempo, preocupaciones y en general, las cuestiones inherentes a cualquier defensa, como el otorgamiento de garantías, inversiones apresuradas, en fin, toda una serie de problemas de naturaleza económica inherentes a las posibles sanciones; sin embargo poco o muy poco se tiene la cultura de acudir a un abogado que oriente a los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones, tal y como sería el realizar cualquier tipo de proyecto, e incluso cuando se encuentra operando una unidad económica, ya que por lo regular se obtienen los permisos y se deja a un encargado que atienda prácticamente todo, sin considerar las posibles implicaciones por la falta de conocimiento de la normatividad ambiental, que en los últimos años se ha visto incrementada cuantitativa y cualitativamente, lo cual la ha vuelto una materia sumamente especializada.

Si bien es cierto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece la auditoría ambiental, como un instrumento de prevención de la contaminación, y en consecuencia de cualquier sanción de la autoridad, lo cierto es que este instrumento no se encuentra al alcance de todos los sujetos.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, la autoridad puede iniciar los denominados procedimientos de oficio, recordemos que los procedimientos administrativos pueden ser de oficio, o a petición de parte interesadaⁱⁱ, en términos generales un procedimiento de oficio es aquel que instaura la autoridad con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, ya sea mediante tres instrumentos: el requerimiento de documentación; la revisión de gabinete o escritorio, de acuerdo con la documentación que al efecto ha proporcionado el particular derivado de sus obligaciones legales, y por último, mediante una visita de inspección, verificación, revisión o cualquier otra denominación que le otorguen las leyes específicas.

Cabe destacar que también se cuenta con los procedimientos a petición de parte interesada los cuales son aquellos mediante los que el particular acciona la maquinaria gubernamental con el fin realizar un trámite, como sería el caso de la obtención de algún permiso.

El hecho de que la autoridad lleve a cabo cualquiera de las acciones de oficio, ya debe ser motivo para que un particular acuda con su abogado para efecto de que lo oriente sobre la forma en que debe desahogar dicho procedimientoⁱⁱⁱ, no obstante lo anterior, el particular por lo regular atiende sin ningún tipo de asesoría legal dichos procedimientos, exponiendo en ocasiones cuestiones de carácter personal, fuera de todo contexto legal, que en todos los casos son empleadas por la autoridad para imponer la sanción correspondiente. Esto es, que la autoridad no le hace ver al particular que el procedimiento sancionatorio reviste ciertas formalidades, las cuales deben desahogarse con una adecuada orientación legal, con lo cual se deja que el particular exponga incluso sus sentimientos o su situación económica, es más, en ocasiones la autoridad únicamente va por algún concepto en específico y es el propio particular quien con sus argumentos le hace ver a la autoridad ciertas irregularidades que no había considerado, y que son motivo de otro tipo de sanciones, lo cual llega a ser considerado por la autoridad como una confesión por parte del particular. Así la decisión de atender un procedimiento por parte del particular lleva a que en cada una de las etapas de los procedimientos

correspondientes, la autoridad vaya reforzando su actuación, y se desestimen los argumentos de los particulares, lo que desemboca en una resolución sancionatoria.

Dentro de los constantes errores en que incurre la autoridad ambiental se tiene que en ocasiones no revisa los expedientes de los sujetos a verificar y emite las denominadas órdenes genéricas, en donde prácticamente requiere de todo al particular, incluso aquella documentación que al efecto se ha venido proporcionando de manera periódica por parte del sujeto revisado, siendo que de ninguna manera se encuentra obligado a entregarla^{iv}, independientemente de las posibles amenazas o sanciones que pudiera imponer la autoridad de manera ilegal.

En algunas ocasiones, el particular considera que se encuentra regular en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, sin embargo la autoridad le solicita durante alguna diligencia, como en el caso de las visitas que al efecto formule, lo que considere pertinente. Sobre este punto, es importante señalar que cualquier situación que se exprese puede ser usada en su contra, de tal forma que es conveniente que durante el desarrollo de la diligencia, únicamente se proporcione lo solicitado y el particular se abstenga de formular cualquier tipo de comentario a la autoridad, esto es, reservarse el derecho de manifestar lo que a sus intereses conviene.

Partiendo del supuesto de que la autoridad ha concluido la diligencia, en términos de las disposiciones legales, y ésta otorga un plazo para que el particular presente a la autoridad los documentos que al efecto considere pertinentes, sin embargo la autoridad nunca o casi nunca establece el tipo de documentos que se deben presentar, además de que el particular no conoce la posible siguiente actuación de la autoridad, esto es, que puede concluir el procedimiento, o en su caso, determinar el inicio de facultades, de tal forma que también es conveniente abstenerse de presentar documentos o formular comentarios en torno a la diligencia de verificación.

Bajo esta situación en tratándose de diligencias de tipo eminentemente administrativo, el especialista sabrá sobre la forma de abordar el asunto, y los posibles argumentos que se pudieran formular durante el desarrollo del mismo procedimiento, incluso de ser necesario esperar a que se emita la resolución sancionatoria, esto dependiendo de la situación que al efecto guarde el sujeto obligado en relación con el cumplimiento de las disposiciones legales.

Otra mala costumbre de los particulares, consiste que por lo regular no se acude a un abogado, cuando la autoridad ha emitido la resolución administrativa^v pretendiendo éste interponer los recursos correspondientes, o más bien expresando su sentir, sin colmar los requisitos legales, dado que en las mismas resoluciones la autoridad establece el medio de defensa que se debe intentar, así como el plazo para el mismo. En efecto la práctica social, demuestra que en numerosos casos es el propio particular es el que decide intentar por sí mismo el recurso que al efecto le señala la autoridad^{vi}, exponiendo nuevamente situaciones personales, de índole económico, o bien, efectuando otro tipo de argumentos que no van al fondo del asunto, lo que conlleva a que la autoridad confirme la resolución.

Una situación que se ha dado en los recursos es que el particular recurre en ocasiones a ex - servidores públicos que trabajaron en las ventanillas, dado que eran las personas con las que más contacto tenían, con el fin de que les tramiten los recursos, cuando en ocasiones estos servidores públicos lo único que hicieron fue recibir y turnar los documentos y conocer los comentarios de algunos expertos. Sin embargo en muchas ocasiones tampoco estructuran un recurso en términos de las disposiciones legales, entre los que se encuentran la exposición de los denominados agravios que se causan, los cuales son fundamentales para impugnar la resolución de la autoridad y que desde luego deben exponerse en forma de silogismo jurídico y orientarlos de tal forma que atiendan a combatir la actuación de la autoridad.

En el recurso es importante analizar los conceptos de impugnación que se tienen que hacer valer, por ejemplo aquellas que tengan como propósito que la autoridad reponga el procedimiento, ya que lo único que se estaría haciendo es darle a la autoridad elementos para perfeccionar su actuación.

De igual forma, existen conceptos de impugnación que aunque se hagan valer no modificarán el sentido y opinión de la autoridad que emitió el acto impugnado, por lo que es necesario reservarlos para hacerlos valer ante los tribunales, tal es el caso de una falta de competencia de una autoridad administrativa, teniendo este carácter, la que ordena, la que tramita o incluso ejecuta la propia resolución, motivo por el cual también se debe considerar dicha situación.

El último momento es cuando la autoridad por lo regular confirma el recurso que al efecto intentó el propio particular, y se acude en última instancia al abogado, con el fin de que se defienda un asunto, que muy probablemente tenía solución con medidas preventivas cumpliendo con la normatividad vigente, o en su caso orientado el procedimiento administrativo que al efecto intentó la autoridad.

Si bien es cierto que todos debemos tener derecho a una defensa adecuada, el objetivo en primera instancia del abogado debiera ser prevenir con el fin de que se cumplan con los ordenamientos en materia ambiental. En caso de que no se tenga esta cultura, la siguiente acción y ya dentro del procedimiento administrativo, sería orientar al particular con el fin de que se desahogue el procedimiento en los mejores términos para él, esto es, manifestando lo que conforme a su derecho procede, y en caso de que existiera una posible irregularidad, y que la autoridad es la que va a sancionar con la resolución correspondiente, orientar al particular con el fin de que la subsane, y a futuro cumpla con dicha obligación.

El otro momento sería para el caso de que el particular no hubiera acudido a la asesoría para desahogar el procedimiento administrativo instaurado por la autoridad, que el particular no intente interponer el recurso de revisión, ya que esta medida pudiera traerle consecuencias negativas, como sería que no supiera intentar una medida cautelar positiva, por medio de un juicio administrativo, e incluso la interposición del amparo por estarse viendo afectado en sus garantías individuales.

Así, estos tres momentos son definitivos para estructurar una buena defensa en materia ambiental. Cabe manifestar que los momentos que se expresaron, de ninguna manera constituyen una corzo por parte del especialista para proteger irregularidades, se trata de orientar al particular con el fin de cumplir la normatividad ambiental, que es el fin primordial, y en caso de que se encuentre irregular, en lo que se tramita el procedimiento, el recurso o en su caso el juicio, corregir cualquier posible irregularidad, ya que cuando concluya el procedimiento, esto es, en forma favorable si es que fue atendido adecuadamente el procedimiento, la autoridad tendrá el derecho de volver a verificar el cumplimiento de la obligación.

Considero de suma importancia la participación preventiva del abogado con el fin de evitar posibles sanciones en materia ambiental, e independientemente de que no tenga esta cultura, es importe la presencia de un abogado en los procedimientos que al efecto desahoga la autoridad, sobre todo con el fin de evitar efectos no deseados y que pudieran repercutir en otras áreas del derecho.

ⁱ **Resolución administrativa.** Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas. Fracción XXIV, del artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

ⁱⁱ **El procedimiento administrativo** podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ⁱⁱⁱ **Procedimiento.** Para nuestro estudio podemos emplear algunos conceptos que se encuentran referenciados en los libros de derecho, sin embargo para el presente caso usaremos el que se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: "Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general". Fracción XXII del artículo 2°.

Con este concepto desde luego que queda claro lo que se considera procedimiento administrativo desde un punto de vista jurídico, pero veamos algunas consideraciones del mismo y ejemplifiquémoslas con conceptos relativos al medio ambiente, imaginemos un río, el cual tiene que recorrer su camino, un cauce y tiene que llegar a un punto final, ahora imaginemos que ese grande y caudaloso río se desborda, lo que ocasiona que se causen daños, y se tenga que volver a reencauzar dicho río. De esa misma forma se puede equiparar el procedimiento administrativo, como el cauce formal por el que debe transitar la actuación administrativa para llegar a un fin, que para nuestro caso denominaremos resolución, ya sea sancionatoria o absolutoria. Este mismo concepto puede utilizarse para los trámites pudiendo haber una resolución favorable o desfavorable. Como apuntamos si el cauce se desvía se debe reencauzar, esto es volver al curso el río. Situación que acontece con los medios de defensa, tal es el recurso administrativo, con el fin de volver a su curso el procedimiento en aquellas partes que se consideran violentaron las disposiciones legales. De otra forma, el procedimiento administrativo es un conjunto de etapas, pero también puede ser de tiempos, donde la etapa posterior, tiene su origen en la anterior y la final constituye el grupo entero.

^{iv} La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

...

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;" del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

^v **Resolución Administrativa:** Acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas. Fracción XXIV del artículo 2° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

^{vi} Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan. Fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.