

Medios de Defensa en Materia Ambiental

Por Gustavo Alanís Ortega
Presidente, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)

En años pasados, era muy común entre las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y los ciudadanos interesados el llevar a cabo sus acciones de defensa ambiental de muy diversas maneras. Organizaban marchas y protestas, difundían sus preocupaciones a través de los diversos medios de comunicación, mandaban cartas a los funcionarios responsables de estos temas en los distintos niveles de gobierno y, en ocasiones, tomaban de manera pacífica alguna dependencia. Hoy en día, algunas de estas acciones se siguen llevando a cabo pero ahora cada vez más se vienen complementando y fortaleciendo con el uso de los diversos recursos legales al alcance de los particulares para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales de nuestro país.

Lo que ha sucedido con el paso del tiempo, es que los grupos de la sociedad civil se dieron cuenta de que sus acciones a favor del entorno y de la naturaleza podían ser mucho más sólidas y trascendentes si se apoyaban para ello en la legislación ambiental y otros ordenamientos legales para poder además fundamentar y fortalecer sus casos. Es decir, la denuncia ciudadana ambiental no debe ni puede ser un *“no porque no”* a las obras o actividades que se pretendan llevar a cabo en el territorio nacional. Una negativa a un proyecto, un rechazo a un desarrollo o a alguna obra implica apoyarse en leyes, reglamentos, normas y acuerdos internacionales, además de tomar en cuenta aspectos técnicos y científicos.

El actuar de esa forma brinda fuerza, credibilidad y legitimidad a las acciones legales que la sociedad emprenda para proteger y conservar el ambiente ya que están actuando justo dentro del marco de la ley y será la autoridad administrativa y en su caso la judicial, la que nos dé luz sobre quién le asiste la razón. Al final del día, lo que los ambientalistas buscan no es detener el crecimiento, el progreso, la inversión y la creación de empleos, sino que lo que se haga en el país sea legal y que no se destruya a la naturaleza ni nuestra calidad de vida, que cada vez está siendo más afectada.

Así las cosas, algunos de los medios de defensa al alcance de la ciudadanía y de los grupos ambientalistas para que sea a través de la legalidad y la institucionalidad como se puedan dirimir los conflictos ambientales, son los siguientes:

Denuncia popular. Esta herramienta de defensoría ambiental está contemplada en el artículo 189 de la Ley Ambiental Federal, conocida como Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), vigente en nuestro país desde 1988. Este artículo establece la posibilidad para que cualquier persona u organización de la sociedad denuncien ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) *todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o se contravengan disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos que tengan que ver con la materia ambiental.*

Lo anterior, significa que se pueden denunciar ante las autoridades ambientales asuntos que tengan que ver con daños, afectación y desequilibrio ambiental, pero no sólo eso, sino que además se tiene la oportunidad de denunciar aquellas obras u actividades, acciones u omisiones que violenten el marco jurídico ambiental.

Se puede denunciar a quienes no cumplen o no hacen cumplir de manera efectiva la Ley, los reglamentos y las normas oficiales mexicanas en materia ambiental. Para que dicha Denuncia Popular pueda prosperar, tiene que presentarse por escrito, el denunciante se tiene que identificar con nombre, domicilio y teléfono, asentar en la denuncia los hechos constitutivos de las infracciones, aportar los datos del infractor y proporcionar, en su caso, las pruebas respectivas.

Existe la posibilidad de que la denuncia popular se presente telefónicamente, estableciendo la LGEEPA que la misma tiene que ser ratificada por escrito en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la misma.

Cabe señalar que en la denuncia popular contemplada por la LGEEPA, establece una modalidad muy importante y un tanto novedosa que tiene que ver con que si el denunciante así lo solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), su identidad puede mantenerse en reserva, de forma que la PROFEPA mantendrá en secreto la identidad del denunciante sólo si este así lo solicita y será la Procuraduría la responsable de darle trámite y seguimiento a la denuncia en cuestión. Esta situación es muy relevante en algunas regiones del país ya que el o los denunciantes y sus familiares sufren, al denunciar, una serie de presiones, amenazas, intimidaciones y golpes, por lo que ésta posibilidad establecida en la LGEEPA da la oportunidad de denunciar y al mismo tiempo mantener, por así convenir a sus propios intereses, la identidad del denunciante como anónima.

Posteriormente, la PROFEPA debe llevar a cabo las diligencias respectivas para verificar la existencia de los hechos denunciado e

imponer, en su caso, las sanciones respectivas a quienes estén violando la legislación ambiental. Si se tratara de actos u omisiones que pudieran constituir la comisión de algún delito ambiental, la PROFEPA tiene la obligación de formular ante el Ministerio Público Federal la denuncia penal correspondiente. En estos casos, se acude ante la Fiscalía Especial para Delitos Ambientales de la Procuraduría General de la República (PGR).

Si el asunto en cuestión es de competencia local, el caso se presentaría ante la Procuraduría Ambiental del Estado respectivo y a la falta de esta ante la autoridad ambiental local. En el caso del Distrito Federal, se cuenta con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) así como con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, que son las autoridades encargadas de que la legislación ambiental se cumpla apropiadamente.

Dándole seguimiento a lo anterior, una segunda opción al alcance de la ciudadanía en materia ambiental es la **denuncia penal ambiental**. La LGEEPA establece en su artículo 182 que toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación penal local o federal según se trate. Si como resultado de un proceso se encuentra que alguien es culpable de la comisión de un delito ambiental, éste se hará acreedor a una penal corporal (prisión) y a una multa. Los delitos ambientales se encuentran tipificados en el Código Penal Federal a partir del artículo 414.

Un tercer instrumento de defensa legal ambiental lo constituyen los **recursos administrativos** de los que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Aunque este recurso administrativo se encuentre contemplado en forma similar a un juicio (proceso judicial), se diferencia de éste en que se tramita ante la misma autoridad administrativa responsable de haber emitido el acto administrativo que estamos atacando.

En materia ambiental este recurso está regulado en lo general por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la legislación ambiental (LGEEPA) que contempla el **recurso administrativo de revisión** en su artículo 180, mismo que establece que *las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos relacionados con obras o actividades que vayan en contra de la LGEEPA, los programas*

de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas que se deriven de la misma LGEEPA. Es decir, todo aquello que se considere ilegal por parte de los individuos u ONGs de las *comunidades afectadas*, podrá ser impugnado mediante esta vía administrativa.

El plazo que tienen los particulares para poder interponer el recurso de revisión es de 15 días hábiles contados a partir de su notificación, es decir, en el caso del artículo 180 sería a partir de que se tiene conocimiento de alguno de los supuestos contemplados en el párrafo señalado con anterioridad. Ello significa que alguna persona o alguna ONG podría ir en contra de alguna obra o actividad contraria a la LGEEPA dentro de los 15 días hábiles siguientes a que tiene conocimiento de la existencia de la obra o actividad y la manera de hacerlo es demostrando que en efecto se es *miembro de la comunidad afectada*, lo que se puede acreditar con credencial de elector, recibo de luz o teléfono, así mismo deberá, bajo protesta de decir verdad, manifestar haber tenido conocimiento de la obra o actividad en cuestión en cierta fecha, y es a partir de esta, empiezan a correr los 15 días hábiles.

Una característica importante de los recursos administrativos radica en que son optativos cuando existe el juicio contencioso administrativo ante los tribunales administrativos. Es decir, cuando el particular se ve afectado por un acto de las autoridades del Estado o los municipios, puede presentar el recurso de revisión ante dichas autoridades o acudir directamente al tribunal administrativo.

Es importante mencionar que en muchas legislaciones estatales la regulación del recurso administrativo es sumamente deficiente, lo que provoca abusos por parte de la autoridad y el consiguiente estado de indefensión de los particulares, convirtiéndose en una trampa procesal, más que en un medio de defensa del ambiente, principalmente porque en la mayoría de los Estados no existe un artículo similar al 180 de la LGEEPA, lo cual puede provocar que las autoridades no reconozcan el interés de los particulares en la defensa del medio ambiente.

Otra herramienta importante es el **derecho a la información**, que en mucho puede fortalecer los casos de las personas interesadas y de las organizaciones conservacionistas. Como garantía constitucional este derecho está contemplado en el artículo 6° de la Carta Magna y ha sido desarrollado en materia ambiental en la LGEEPA. El artículo 159 bis 3 de la referida Ley establece que *toda persona tiene derecho a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten (...)*, entendiendo como información ambiental cualquier información escrita, visual o en forma de base de

datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. La LGEEPA establece determinados requisitos, trámites, plazos, causales de denegación y medios de impugnación en materia de información ambiental y del acceso a ella, sin embargo han sido superados por la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

La Ley de Transparencia tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los sujetos obligados (Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal), entre los que obviamente se encuentran las autoridades ambientales federales. Esta ley establece el principio de la publicidad en toda información gubernamental (incluida la información ambiental) a la que los particulares tendrán acceso, con excepción de aquella que esté clasificada o que se clasifique como confidencial o reservada, mediante el trámite y procedimientos que la misma ley establece, respecto de los cuales ante una negativa de acceso a la información, se puede acudir en recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) a fin de obtener la información.

Existe otro medio por medio del cual la LGEEPA da cabida a la defensa ciudadana en materia ambiental, es la llamada **consulta pública**, incorporada en 1996 en el artículo 34. Mediante la consulta pública cualquier persona de la comunidad de que se trate, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la publicación del extracto de una solicitud de autorización de impacto ambiental, puede solicitar a la SEMARNAT, poner a disposición del público la manifestación de impacto ambiental del proyecto, a fin de que cualquier interesado a partir de ese momento tenga el plazo de 20 días para proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, o bien, realizar las observaciones que estime pertinentes, debiendo SEMARNAT agregar dichas observaciones al expediente y consignar en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

Es así como en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la población tiene la posibilidad de participar previamente a la emisión de una autorización de impacto ambiental, haciendo valer sus derechos e intereses y procurando que los proyectos propuestos sean ambientalmente amigables.

Cabe señalar que durante la consulta pública, adicionalmente, se puede llevar a cabo una **reunión pública de información**, cuando se trata de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas.

En dicha reunión el promovente del proyecto explicará a los asistentes a la misma los aspectos técnicos-ambientales de la obra o actividad de que se trate.

De esta forma, tenemos que acciones de participación pública como éstas, le dan a las causas ambientales la posibilidad de presentar argumentos técnicos, científicos y legales en relación con una obra o actividad sujeta a la EIA, lo que sin duda les dará fuerza a su causa, dejando a un lado la oposición sistemática de los proyectos.

A la par de los medios de defensa citados, existen otros alcance de los particulares que están fuera de la legislación ambiental, pero que son igualmente efectivos. Estos son:

Juicio Contencioso Administrativo.

Este juicio tiene como materia todas aquellas disputas que se presenten entre los gobernados y la administración pública, con motivo de los actos de ésta última, que ilegalmente vulneren los derechos de los gobernados. Se lleva ante los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados y ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dependiendo la competencia del asunto y por lo tanto su procedimiento y trámite varía de Estado a Estado y sea o no de carácter federal. Sin embargo todos tienen la naturaleza de un juicio de nulidad, es decir, la sentencia que se dicte deberá reconocer la validez de la resolución impugnada o, en su caso, declarar su nulidad o su anulabilidad para determinados efectos.

Juicio de Amparo.

Como sabemos, el juicio de garantías tiene por objeto proteger los derechos fundamentales de los gobernados (primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en contra de los actos arbitrarios del poder público (ya sea el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial) que violen dichos derechos, así como ejercer un control constitucional sobre los actos de los tres poderes, es decir, defender la Constitución en contra de los actos de autoridad que puedan contravenirla asegurando con ello, el principio de supremacía constitucional. Este juicio, pionero en el ámbito de protección de los derechos de los gobernados en México, aun cuando es uno de los juicios y procedimientos más interesantes y efectivos de nuestro orden jurídico nacional sigue siendo regulado por una ley de 1936 que evidentemente ha quedado desfasada de la realidad. Muchos de los principios rectores y

disposiciones del juicio de amparo son incompatibles o por lo menos muy difíciles de aplicar ante los nuevos derechos reconocidos por el derecho nacional e internacional como lo es el relativo al medio ambiente adecuado.

Esto último, sin tomar en cuenta la desnaturalización que ha sufrido este juicio a lo largo de los años con una aplicación miope, conservadora y a raja tabla de la Ley de Amparo. Estos y más inconvenientes que tiene el juicio de amparo para proteger derechos como el que consagra el artículo 4° constitucional de la materia que nos ocupa, superan por mucho la extensión de este trabajo pero sí podemos comentar que este juicio se utiliza con frecuencia a lo largo de todo el proceso litigioso de los casos ambientales en cualquiera de sus dos modalidades, indirecto o directo, dependiendo la naturaleza del acto reclamado y de la etapa procesal por la que se atraviese.

Demanda por la vía Ordinaria Civil.

Con fundamento en los Códigos Civiles y de Procedimientos Civiles se puede demandar el pago de daños y perjuicios por la afectación directa e inmediata que alguna obra, actividad u omisión ambientalmente ilegal nos haya causado en nuestro patrimonio.

Denunciar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a fin de solicitar se nos garantice nuestro derecho a un medio ambiente adecuado consagrado como un derecho fundamental en el artículo 4° de nuestra Constitución, mediante la emisión de una recomendación a las autoridades responsables de su violación, lo cual constituye una sanción moral pública en contra de la autoridad a la que se dirige la recomendación.

Si en un momento dado este mecanismo no funciona, se tiene la oportunidad de acceder a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con sede en Washington, D.C., y si el caso así lo amerita, la propia CIDH podría interponer un caso en contra del gobierno acusado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica.

En caso de haber daños, afectaciones o contaminación a cuerpos de Agua (ríos, mares, lagos, lagunas), se recomienda acudir ante la **Comisión Nacional del Agua (CNA)** y presentar ante esta autoridad la denuncia correspondiente, lo cual se podría complementar dándole vista a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), autoridad encargada por ley de vigilar que en el país se cumpla la normatividad ambiental.

En relación al actuar o el comportamiento de los funcionarios públicos, en aquellos casos en los que se considere que sus actuaciones han sido ilegales o incluso delictivas, se puede acudir a la Secretaría de la Función Pública, y hacer la denuncia de hechos correspondiente, la cual puede derivar en la imposición de una multa, la pérdida del empleo, así como en la inhabilitación para desempeñarse como servidor público en el futuro.

Otro de los instrumentos o recursos que los ciudadanos tenemos para defender el medio ambiente mediante la aplicación del derecho es el acudir a la **Cámara de Diputados**, la cual podría emitir un **Punto de Acuerdo** a través del cual se le haga un extrañamiento al Ejecutivo en relación con un caso concreto.

Por último, se puede acudir a los **recursos contemplados en los Acuerdos Ambientales Internacionales**, como es el caso del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) del Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual contempla en sus artículos 14 y 15, la posibilidad de que los ciudadanos y ONGs interpongan casos en contra de los gobiernos cuando estos no aplican su legislación ambiental de manera efectiva.

Para que un caso puede ser contemplado bajo este esquema, es necesario presentarlo en idioma oficial, es decir, inglés, francés o español; tener las pruebas sobre la no aplicación efectiva de la ley; el quejoso (peticionario) tiene que residir o estar establecido en el territorio de las partes; el asunto debe de buscar que se cumpla la ley y no hostigar a una industria y, la parte acusada, es decir, México, Estados Unidos o Canadá, deben tener conocimiento del caso.

Adicionalmente, para que un caso proceda, el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) debe considerar 4 aspectos:

- Si el peticionario alega un daño a su persona u organización.
- Si el asunto busca que se cumpla con la metas del ACAAN, entre las que se encuentra la aplicación efectiva de la legislación ambiental.
- Si se ha acudido a los recursos legales al alcance de los particulares dentro de su territorio, lo cual no implica agotarlos, sino sólo acudir a ellos.
- Si el caso se basa solo en los medios de comunicación.

El Secretariado determinará si es adecuado solicitar una respuesta de la parte acusada para que manifieste lo que a su derecho convenga. De ser el caso, una vez que el Secretariado reciba la respuesta de la parte acusada, determinará si hay elementos suficientes para recomendar al

Consejo de Ministros la elaboración de un expediente de hechos debiendo exponer las razones que tiene para ello.

El Consejo tiene que votar mediante dos terceras partes para que el Secretariado proceda con el expediente de hechos, mismo que, de aprobarse por el mismo Consejo, pudiera ser público.

Este instrumento de derecho ambiental internacional no nos dice si en efecto la parte acusada dejó de aplicar de manera efectiva la legislación ambiental, tampoco sanciona a los países, no emite recomendaciones, ni indica si con ello hay pérdida de beneficios comerciales, pero sí hay una sanción moral en tanto evidencia públicamente el posible incumplimiento de la legislación ambiental, ya que únicamente se publica un expediente de hechos, que no es más que una cronología de lo sucedido en el caso en cuestión, motivo por el cual para saber si hubo o no falta de aplicación efectiva de la ley, se deberá interpretar los hechos y generar una propia opinión.

Ante este panorama, es evidente que existen muy variadas opciones jurídicas nacionales e internacionales a nuestro alcance para poder buscar una debida protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Depende en muy buena medida de nosotros el ejercerlas y exigir el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental que, de darse, incidiría directamente en el estado actual de nuestro entorno, así como en mejorar el estado de derecho y la legalidad que tanta falta nos hace en este país en materia ambiental, y contribuiría igualmente a desterrar la impunidad con la cual se siguen moviendo muchos sujetos a costa de la naturaleza.