

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Autor: Lic. Fernando José Montes de Oca y Domínguez
Procurador de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco

1. Introducción.

Asunto de primer interés en el ámbito de la seguridad nacional es el deterioro ambiental, que se ubica en umbrales críticos y en una fase preocupante por cambios radicales en los ecosistemas, en el clima, ello aunado a la desnutrición y la pobreza.

Los efectos de ese deterioro se presentan en cualquier parte del mundo: nuevas enfermedades por contaminación, se reduce el abastecimiento de agua, existe sobreexplotación de mantos freáticos, la desertificación se generaliza, la pérdida de biodiversidad alcanza niveles alarmantes, hay vestigios de elevación del nivel del mar, continúa el efecto invernadero, la deforestación no se controla, es alarmante la producción diaria de basura y residuos de todo tipo, se obstaculiza el uso de energía alternativa, aumenta la pérdida de áreas verdes y el arbolado urbano por asentamientos e instalaciones regularizados e irregulares, entre otros.

Todos esos efectos deben ser mitigados y para ello se requiere como punto de partida una reflexión introspectiva que tienda a comprender la situación actual, en forma objetiva y realista a fin de revisar y actualizar la planeación estratégica ambiental que en la última década realizaron instituciones públicas, privadas y sociales, nacionales e internacionales, cuyo objeto de estudio prospectivo a mediano plazo permita identificar con claridad las megas tendencias globales, regionales y locales, para actuar en consecuencia.

Al propiciar la medición de resultados, su prevención, seguimiento y control, con los indicadores de gestión más representativos, cumplimiento de objetivos y metas anuales, será factible anticipar sucesos ambientales emergentes, identificar riesgos por origen y relación causal, conocer acontecimientos indeseados, clarificar tendencias de vulnerabilidad, dictar medidas de seguridad preventiva, romper inercias, preparar tanto en lo cualitativo, como en lo cuantitativo, alternativas deseables que fortalezcan factores de protección, construir su contexto, monitorear el impacto de los efectos que causen las medidas por emprender, así como registrar y corregir posibles fallas en el proceso.

A su vez, al fomentar condiciones ambientales adecuadas, se logrará enfrentar el proceso de globalización e inducir prácticas sustentables, paralelamente será factible reducir los índices de marginación, de exclusión y pobreza extrema, disminuir la desigualdad en los ingresos, y frenar los movimientos migratorios y los flujos de población a las grandes ciudades.

Ahora bien, el abordar asuntos ambientales bajo el punto de vista jurídico, facilita procurar la justicia ambiental y contribuir a prevenir conflictos, resolver controversias, alentar las auditorías ambientales, establecer convenios de cumplimiento y atender oportunamente las demandas ciudadanas.

2. Priorizar el enfoque ambiental en la toma de decisiones.

Integrar el enfoque ambiental como prioridad en la toma de decisiones trascendentes ha sido en extremo lento, al no valorarse adecuadamente el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental en múltiples procesos industriales, proyectos de construcción, urbanización y dotación de servicios, con ausencia de cuidado de los recursos naturales, sobre todo al anteponer el interés económico al desarrollo sustentable.

Cada vez más, la humanidad se convence de que el ambiente debe protegerse como bien jurídico colectivo, necesidad humana básica, factor fundamental en la supervivencia de la persona, sujeto y objeto último de las normas. De ahí que deba impulsarse la conciencia y educación ambiental, para reducir los efectos del cambio climático y el hecho de que la mitad de la población mundial viva en áreas urbanas, considerando que para el año 2030 serán dos tercios más.

Es imprescindible que la autoridad ambiental aplique las restricciones que sean necesarias para preservar y mantener el interés colectivo, con soluciones jurídicas a la problemática ambiental que contrarresten las causas y mitiguen los efectos desequilibrantes de nuestros ecosistemas.

El considerar dentro de los objetivos institucionales prioritarios la sustentabilidad de los procesos, implica cuidar todos los aspectos de toda operación que pueda causar contaminación en el aire, agua y suelo.

Existen medidas que alientan la formación de una cultura de responsabilidad social y ambiental que, sin generar un alto costo, justifican la inversión, permiten ahorros de energía eléctrica, uso óptimo del agua, incluido, según el caso, el tratamiento para su reuso, la separación de los residuos para su reciclaje, el control de los desechos, el confinamiento de materiales peligrosos, la reducción de empaques, el aumento y atención de áreas verdes, la elaboración de composta con materia orgánica, entre otras.

Es recomendable realizar un diagnóstico integral, a fin de detectar las necesidades o problemáticas particulares, así como una serie de medidas que fortalezcan las áreas técnicas al interior de las instituciones para aplicar criterios de sustentabilidad, elaborar planes de calidad y mejora continua e incrementar acciones preventivas de impacto ambiental como lo es afinar y mantener en las mejores condiciones sus vehículos.

De gran valor es la vinculación de la autoridad y el sector productivo en programas voluntarios que para el cumplimiento de la legislación ambiental, pues se establecen como prioridad, al igual que lo es elaborar y presentar un plan de trabajo con mejoras ambientales, reforzar la gestión de apoyos económicos a proyectos productivos que reduzcan el impacto ambiental, establecer incentivos en innovación tecnológica ambiental, fomentar el conocimiento de la ley, mejorar la comunicación y la coordinación interinstitucional.

3. Garantía constitucional.

De los ordenamientos que fundamentan la protección del ambiente y a partir de los cuales se deriva toda norma jurídica reglamentaria, destaca el constitucional. Sus bases se ubican inicialmente en el derecho a la salud, hasta el 28 de junio de 1999 en que se adicionó un quinto párrafo al artículo 4 que señala que: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*; así como en una reforma al artículo 25 que establece

el concepto de desarrollo sustentable: “*corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable*”.

Al ser, el derecho a un medio ambiente adecuado, de “*orden público e interés social*”, en los problemas ambientales deberá prevalecer el interés colectivo sobre el interés particular, sin embargo, los derechos individuales quedan supeditados a su protección, asegurando un mínimo de garantías a favor de los particulares, en razón de que tanto el interés individual como el colectivo, son aspiraciones legítimas y necesarias.

El derecho a un medio ambiente adecuado, además de garantía constitucional, constituye un referente, guía y anhelo compartido en sus cuatro vertientes de acceso paralelo que inciden en: la toma de decisiones ambientales, la información ambiental, la justicia ambiental y la aplicación de las reglas para garantizar su observancia.

Desde el más alto nivel del Gobierno Federal se fomenta el cambio de actitudes a fin de ampliar los horizontes de desarrollo socio económico, con políticas públicas ligadas a la gestión de los recursos naturales que se basa en: integralidad, compromiso de todos los sectores, participación social, protección, manejo, restauración, reparación del daño, apego a la legalidad, combate a la impunidad, transparencia y servicio con calidad.

4. La sustentabilidad ambiental eje central del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Es tiempo de asumir que la superación de los retos del siglo XXI y la construcción del país que queremos forjar para las generaciones futuras son una responsabilidad colectiva que exige cambios en el pensar que incidan en nuestra filosofía educacional, infraestructura económica, estilos de gobierno y comportamientos, al tener plena conciencia de que en lo individual no se es propietario de la naturaleza, sino el primer responsable de su cuidado y preservación.

México está inmerso en un proceso dinámico que no puede ni debe detenerse, menos desalentar su potencial creativo para fomentar en todos los sectores la inversión ambiental, la participación en los programas de auditoría y el cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* marca el rumbo a seguir para abrir cauces al porvenir, para que todo ciudadano asuma las riendas de su propio destino con una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, objetivas, realistas, y sobre todo, responsables, a través de cinco ejes rectores:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
- 4. Sustentabilidad ambiental.**
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

5. Teoría y práctica del Derecho Ambiental.

Estamos convencidos de que para cumplir el anhelo de la *justicia ambiental*, se requiere previamente consolidar la **interdisciplinariedad** entre el derecho, la economía y la tecnología, a fin de impulsar modelos de producción y de consumo que hagan posible una óptima relación entre el ser humano y la naturaleza como vía para el progreso y garantía de una mejor calidad

de vida a partir de la eficiencia y eficacia en la preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

El Derecho Ambiental, como sistema de leyes, en sus ramas administrativa, civil y penal tiende a plantear obligaciones y derechos que requieren la formulación de figuras jurídicas especialmente elaboradas para alcanzar los objetivos que plantean sus postulados, en relación con las conductas humanas.

A pesar de los avances en el desarrollo teórico del Derecho Ambiental, a nivel práctico, lo normativo e institucional, en los tres órdenes de gobierno, adolece de dificultades severas, entre otras razones, por presupuestos no aprobados que conducen a la carencia de recursos financieros y humanos que permitan ser proactivos y no reactivos, prevenir antes que sancionar la realización de actos indebidos, responder adecuadamente a la magnitud de la problemática, cubrir a fondo las áreas de competencia, facilitar un acceso amplio a la denuncia popular, brindar la respuesta efectiva, realizar el seguimiento de los asuntos que les son encomendados, evitar rezagos y principalmente concluir el procedimiento con la reparación del daño causado.

Se debe fomentar la investigación científica que propicie una adecuada elaboración de normas oficiales ambientales, la realización de estudios técnicos, programas operativos y proyectos de innovación tecnológica que apoyen la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias, así como la atención de contingencias y emergencias ambientales.

6. La procuración de la justicia ambiental y el cumplimiento de los derechos ambientales de la población.

A los órganos de gobierno encargados de esa misión, como autoridades ambientales, tanto a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, se les denomina *Procuradurías*, su función se enmarca en la promoción del acceso a la justicia ambiental, el cumplimiento de los derechos ambientales de la población y los procesos para lograr el desarrollo sustentable.

Lo anterior es posible a través de acciones directas, reales y concretas, encaminadas a proteger nuestro ambiente; promover la participación de la sociedad y de los tres órdenes de gobierno en la agenda ambiental nacional, estatal y municipal; sumar esfuerzos en la búsqueda de alternativas para resolver el rezago que enfrentamos, así como proponer las mejores formulas para contar con el respaldo y el compromiso de los habitantes de cada estado.

Tarea fundamental es vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, procurando su estricta observancia, generando recomendaciones y coadyuvando con todos los órdenes de gobierno.

No debemos soslayar que existen solo siete Procuradurías de Protección al Ambiente en nuestro país, siendo necesario aumentar su número en otras entidades y la creación de órganos especializados en la justicia ambiental, tales como tribunales y fiscalías, con planes de trabajo y estrategias de acción consistentes con los principios rectores de la norma fundamental.

Se debe promover la concientización de la ciudadanía en el tema ambiental, procurando la adecuación de planes académicos, en todos los niveles, para que se ajusten a la agenda nacional ambiental, así como fomentando la capacitación de los operadores de justicia para la profesionalización de los servidores públicos.

Así también, es un tema prioritario asegurar y facilitar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia ambiental, fomentando su participación en términos lingüísticos, culturales y de género.

En materia de derecho penal ambiental es fundamental que se promueva la adecuación de los tipos penales para que faciliten encuadrar las conductas delictivas y el desarrollo de una política criminal ambiental integral.

7. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente "PROFEPA".

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con autonomía técnica y operativa. Su nacimiento data del 17 de julio de 1992 y tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental. Cuenta con 32 Delegaciones.

Tiene una triple misión: la preventiva, que consiste en actuar en zonas donde puede haber riesgo a través de la vigilancia e inspección; la de orientación, al estar facultada para recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y las denuncias; y la misión sancionadora, consistente en imponer sanciones administrativas o bien denunciar ante el Ministerio Público de la Procuraduría General de la República para que investigue la comisión de un posible delito.

*Como parte del cumplimiento del Programa de Auditoría Ambiental, de forma coordinada con los empresarios, auditores ambientales y autoridades en la materia, se suscriben las actas de inicio de auditoría ambiental a diversas industrias como un medio de compromiso oficial del cumplimiento de la misma.

8. Las siete Procuradurías Estatales de Protección al Ambiente.

Actualmente son siete las Procuradurías Estatales en México y se ubican en los estados de Aguascalientes: la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROESPA); en el Distrito Federal: la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT); en Guanajuato: la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROPAEG); en Guerrero: la Procuraduría de Protección Ecológica (PROPEG); en Jalisco la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA); la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (PROPAEM) y en Michoacán la Procuraduría de Protección al Ambiente (PROAM).

Cada uno de los órganos descritos en las entidades federativas antes mencionadas, tiene su propia naturaleza jurídica, atribuciones, misión, visión, líneas de acción, estructura, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico y administrativo, establecidas en la normatividad que fundamenta su creación.

Algunas de sus principales atribuciones se refieren a:

- Recibir denuncias y quejas ciudadanas;
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente;
- Realizar operativos sobre programas de inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas estatales de su competencia y las demás que le resulten aplicables;

- Ordenar medidas cautelares y de seguridad;
- Substanciar procedimientos jurídico administrativos;
- Emitir resoluciones, determinar las sanciones y resolver recursos administrativos;
- Proponer formas alternativas de cumplimiento normativo;
- Asesorar y gestionar el cumplimiento voluntario de la ley;
- Denunciar ante el Ministerio Público los actos u omisiones que impliquen la comisión de delitos;
- Combatir toda forma de deterioro, desequilibrio o contaminación del medio ambiente;
- Emitir recomendaciones, no vinculatorias, a autoridades Federales, Estatales y Municipales;
- Promover la corresponsabilidad de la sociedad en la protección, conservación, preservación y restauración del medio ambiente;
- Capacitar en materia de inspección, vigilancia y protección al ambiente y al desarrollo sustentable;
- Asesorar en asuntos de protección y defensa del ambiente.
- Canalizar a través de la Contraloría del Estado, las irregularidades en que incurran servidores públicos estatales en ejercicio de sus funciones.
- Elaborar proyectos de acuerdos e instrumentos jurídicos de coordinación, de colaboración administrativa, así como de convenios de concertación.

Adicionalmente, cada Procuraduría amplía sus atribuciones por medio de convenios de coordinación con los que se fortalecen y otorgan una nueva orientación a los vínculos institucionales entre los dos órdenes de gobierno. Tal es el caso del Ejecutivo del Gobierno de Jalisco que, con la participación de varias Secretarías de Estado, firmó el 9 de julio del 2008, con el Ejecutivo Federal, representado por el Procurador Federal de Protección al Ambiente, un convenio de coordinación para colaborar en las acciones de inspección, vigilancia y desahogo de procedimientos administrativos en las materias forestal, vida silvestre, zona federal marítimo terrestre e impacto ambiental, a través de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES) y por conducto de la Procuraduría Estatal para la Protección del Ambiente (PROEPA).

Los siete procuradores han abierto un espacio común con reuniones de trabajo periódicas de reflexión conjunta y de propuestas sobre los diversos retos y oportunidades para el acceso a la justicia ambiental, a través del intercambio de experiencias y la discusión de temas de la agenda ambiental.

Además, participan en la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales, A.C. (ANAAE) cuyo Coordinador General es el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de Quintana Roo, Don Francisco Javier Díaz Carvajal; la Secretaría Técnica está a cargo de la Mtra. Diana Ponce Nava, Procuradora Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y el Tesorero es el Ing. José Luis Bustamante del Valle, Director General del Instituto de Ecología de Oaxaca.

9. La Procuraduría General de la República.

Al ser la Procuraduría General de la República (PGR) el representante jurídico de la nación, tiene entre sus funciones la defensa del patrimonio nacional, y es la institución que se encarga de llevar a cabo la procuración de justicia a nivel federal sobre aquellas conductas antisociales que puedan considerarse delitos ambientales, previstas dentro del Capítulo Único del Título

Vigésimo Quinto del Código Penal Federal y que atentan contra bienes jurídicos esenciales de la sociedad, por lo que es necesario atenderlos de manera especializada.

Desde 1998 realiza sus atribuciones a través de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales "A", "B" y "C", las cuales están adscritas a las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado.

Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir con el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda, así mismo, podrá solicitar a la PROFEPA que coadyuve en el desarrollo técnico de la investigación.

En algunas Procuradurías de Justicia en los estados, como la de Jalisco, se estableció un área a cargo de la investigación de los delitos ambientales.

10. Los actos de inspección y vigilancia.

Los actos de inspección y vigilancia en nuestro sistema jurídico tienen legitimidad y legalidad absoluta, por lo que su uso en la materia ambiental a través del procedimiento administrativo busca activar los mecanismos de corrección y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en otras leyes ambientales federales y estatales, sus reglamentos y normas oficiales, a fin de imponer sanciones, medidas técnicas y de seguridad o de urgente aplicación que procedan. Así mismo, corresponde a las autoridades ambientales el programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección la vida silvestre, de los recursos forestales y a los cambios de uso de suelo forestal.

Todo ello dentro de las facultades conferidas a la autoridad, en los términos de las disposiciones legales de la materia que también contemplan lo referente al impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia estatal, que por **convenio con la federación**, son las atribuciones que la legislación prevé dentro de la procuración de la justicia ambiental.

Establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines, son parte de las atribuciones que la norma ambiental le confiere a la autoridad ambiental a fin de formular y conducir la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia de prevención, control y disminución de la contaminación del aire, suelo y agua, así como en materia de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, proveniente de instalaciones industriales, comerciales y de servicios de jurisdicción y competencia estatal, y en su caso, atender las emergencias y contingencias ambientales.

Del mismo modo, también lo es vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las licencias, permisos, autorizaciones, dictámenes, resoluciones, constancias y registros en materia ambiental que sean competencia de la Secretaría del ramo.

También les corresponde requerir a los particulares la documentación e información que se requiera para efectos de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, con el ánimo de evitar repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes, o para la salud de la

población, ya sean sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición final de residuos sólidos industriales no peligrosos, y residuos sólidos municipales, así como la realización de actividades que por su naturaleza constituyan un riesgo para el ambiente y cuya regulación corresponda al Gobierno del Estado.

11. Infracciones ambientales graves y flagrantes.

De acuerdo al principio de legalidad jurídica, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le permite, **sin embargo**, tratándose de infracciones ambientales graves y flagrantes, que vulneran la normativa en vigor, por acción u omisión, constituyen una ofensa a la colectividad y es necesario detenerlas en el acto, a partir de la acción coactiva, en especial, cuando existan o puedan existir riesgos inminentes de desequilibrio en el ambiente, daños o deterioros graves a los recursos naturales, casos de contaminación con afectaciones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud de la población.

El bien jurídico tutelado justifica, bajo supuestos muy estrictos y bien definidos, levantar un acta circunstanciada, dictar medidas de aseguramiento e incluso privar de la libertad a quien sea señalado como el autor de conductas ilícitas que redunden en el deterioro ambiental, cuando exista la posibilidad de que se sustraiga de la acción de la justicia, siempre y cuando sea sorprendido en flagrancia, lo que crea presunción de la comisión del acto, para posteriormente seguirle un procedimiento administrativo al infractor, con el propósito de que haga uso de sus garantías, concretamente la de audiencia, y evitar con ello un estado de indefensión ante el acto de autoridad.

“Bien vale la pena enfrentar los retos que representa la procuración de justicia ambiental”.