

## Sección **ORDEN PÚBLICO Y ESTADO DE DERECHO**

En la pasada edición de Derecho Ambiental y Ecología presentamos a nuestros lectores la sección y blog **ORDEN PÚBLICO Y ESTADO DE DERECHO**, dando así inicio a este espacio ciudadano de análisis y diálogo crítico y propositivo, en torno a la importante temática del cumplimiento de la ley ambiental, la prevención de ilícitos, la persecución de la delincuencia y la asociación delictuosa en la materia, el desarrollo y mejora de las instancias de procuración e impartición de justicia, y la creación de relaciones y vínculos interinstitucionales para tal efecto.

Abordaremos en esta ocasión un primer tema, que nos parece fundamental para la defensa del Estado de derecho y el orden público en nuestra materia: **LA FUNCIÓN DE LA INTELIGENCIA** y los servicios asociados a ella aplicados a la procuración del cumplimiento de la ley y las normas ambientales. Esperamos con ello aportar conceptos elementales para una discusión constructiva, respecto de la utilidad, alcances y urgencia de esta actividad estratégica del Estado, en el contexto de la facultad conferida al Congreso de la Unión por la fracción XXIX-M del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, así como la expedición de la Ley de Seguridad Nacional publicada el 31 de enero del 2005.

---

<sup>1</sup> Adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril del 2004.

# LA FUNCIÓN DE LA INTELIGENCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY AMBIENTAL.

Por Gabriel Calvillo Díaz<sup>2</sup>

Iniciemos señalando que la discusión sobre el uso de los servicios de inteligencia, en actividades e instituciones administrativas [como las de inspección fiscal y aduanera, migración, verificación sanitaria y recientemente las de protección del medio ambiente] ha sido desacreditada con frecuencia, en buena medida por la desinformación sobre el tema, así como por una desafortunada asociación histórica de estas tareas con actividades ilícitas de espionaje, represión y otros actos indeseables. Lo que ha conducido indefectiblemente a descartar o abordar con ligereza el tema, o bien ha dado lugar a la especulación sobre políticas de persecución económica de las empresas y represión de la sociedad civil y de otras organizaciones sociales por parte de las instancias del Estado.

Es de suma importancia revertir esta connotación negativa, dado a que la inteligencia es una función legítima del Estado, trascendente para el desarrollo de toda actividad de procuración del cumplimiento de la ley, y de

---

<sup>2</sup> Gabriel Calvillo Díaz es abogado especialista, consultor y litigante en Derecho Ambiental y Penal. Egresado de la licenciatura en Derecho de la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho por la Universidad de Georgetown en donde realizó estudios en Derecho Criminal y Ambiental. Especialista en procedimientos penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Coordinador y catedrático de los programas de especialidad y diplomado: Derecho y Justicia Ambiental; Litigio y Justicia en Materia Ambiental; Derecho Procesal y Litigio Ambiental; Derecho Penal Ambiental; y Sistema de Justicia Penal en Materia Ambiental, de las Universidades Iberoamericana y la Salle, CEJA, INACIPE, así como del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Ha desempeñado diversos cargos en el sistema de justicia ambiental mexicano, como Jefe de Unidad Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Ambientales de la PGR; Director General Jurídico, Director General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio, y Director General de Asuntos Legales Internacionales de la PROFEPA; Director General de lo Contencioso Administrativo y Judicial de la SEMARNAT. Redactor de diversas iniciativas legislativas en materia penal ambiental, responsabilidad por daños al ambiente, acceso a la justicia administrativa y civil en materia ambiental y ley orgánica para la PROFEPA. Ha participado activamente en el *Environmental Enforcement Working Group* de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLC. Actualmente es Consejero Director de la Defensoría Penal & Ambiental Asociación Civil Pro bono, Socio de la Firma Carswell & Calvillo Abogados, así como columnista de la Revista Derecho Ambiental y Ecología.

suma importancia para las instituciones tutelares de carácter administrativo, penal o de seguridad pública. Lo que resulta particularmente importante en el momento histórico por el que atraviesa nuestro país, en el que se presentan alarmantes evidencias de la capacidad organizativa de la delincuencia, altos índices de violencia e impunidad, así como limitados recursos económicos y humanos para contrarrestarlos.

Las acciones de procuración del cumplimiento de las normas ambientales, así como aquellas que se despliegan para la prevención de ilícitos y daños a los elementos naturales, a la sanidad pública y a la calidad del entorno, deben obedecer a la ejecución de decisiones estratégicas, producto de un ejercicio sistemático y racional de obtención de información, procesamiento y análisis de datos que permitan conocer a la autoridad la realidad del fenómeno de informalidad, antes del inicio de las acciones y programas concebidos para contrarrestarla.

Se requiere en suma de una constante actividad reflexiva en torno a las características, dinámica y alcances del objeto y materia de la procuración de justicia. En ello radica la importancia y utilidad de la función de la inteligencia.

Como lo señala Luis Eduardo Hurtado González, la función de la inteligencia se ubica en plano de la reflexión y la consulta previas a la toma de decisiones<sup>3</sup>, por parte del cualquier órgano del Estado.

#### ▪ **La función de la Inteligencia.**

El artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional, señala que se entiende por inteligencia -el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional-. Es decir, la inteligencia es un conocimiento preparado teniendo en cuenta la acción futura del Estado<sup>4</sup>.

En ese sentido, coinciden diversos especialistas en el tema, la inteligencia es un sistema de información que permite generar diagnósticos para la

---

<sup>3</sup> Introducción al Marco Jurídico de la Inteligencia para la Seguridad Nacional. Luis Eduardo Hurtado González, Ed. Porrúa 2008.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

toma de decisiones. Consiste en la obtención de elementos informativos para su clasificación, procesamiento y análisis, con el objetivo de diagnosticar, explicar y anticipar el origen y las características de un problema social, político o económico, de forma tal que las instituciones del Estado puedan tomar medidas estratégicas, operar eficazmente y dar tratamiento a un conflicto en particular.

En este orden de ideas, resulta claro que la acción estatal frente al conflicto ambiental debería beneficiarse de esta actividad. El sistema ambiental, la normatividad que regula las actividades que atentan en contra del entorno, y la realidad de la dinámica y alcances de los ilícitos y actos dañosos en esta materia son crecientes y sumamente complejos. Las instituciones de protección ambiental y de procuración de justicia y cumplimiento de la ley, habrían de realizar actividades de inteligencia para poder diagnosticar, explicar y anticipar la génesis y particularidades de los múltiples problemas de inobservancia de las normas ambientales.

#### ▪ **Marco jurídico de la inteligencia.**

En el año 2004, se adicionó la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución federal, a efecto de facultar al Congreso de la Unión para *“expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”*.

Posteriormente, se expidió la Ley de Seguridad Nacional (LSN)<sup>5</sup>, para establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como para regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles que son aplicables en esa materia, entre estos la función y los servicios de la inteligencia.

El Título Tercero de la LSN regula lo relativo a esta actividad, señalando que al ejercer las atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> Publicada el 31 de enero del 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

Los antecedentes legislativos citados dan cuenta de la institucionalización de esta importante función estatal, aunque de manera limitada, es decir, referidos exclusivamente al ámbito de la defensa de la seguridad nacional.

El uso de algunos de los métodos utilizados para la generación de información de inteligencia, como las técnicas de intervención telefónica y otras formas de comunicación, es exclusivo de instituciones como el CISEN<sup>6</sup> o la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, y se encuentran sujetos al control del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup>. No obstante lo anterior, es claro que la inteligencia es una actividad que puede utilizarse [ha sido desplegada por los órganos estatales con antelación a la expedición de la LSN] en materias muy diversas, con la finalidad de apoyar en general la eficacia de la actuación del gobierno en cada una de sus ramas.

El proceso mediante el cual se genera conocimiento para la prevención o neutralización de un riesgo o fenómeno de ilicitud, a partir de datos ciertos y útiles, no es privativo de las instancias estatales en materia de seguridad nacional. Seguridad nacional e inteligencia son conceptos relacionados pero no equivalentes. La seguridad nacional es el resultado de la ejecución de acciones para la defensa de ciertos aspectos prioritarios del Estado Mexicano. La inteligencia es un instrumento útil para ese objetivo, compartido por otras instancias que procuran fines diversos.

Más aún, la inteligencia es una función aprovechada hoy en día en forma legítima, por organizaciones privadas que cuentan cada vez más con unidades analíticas que apoyan su misión y objetivos, previniendo así riesgos institucionales.

▪ **La función de la inteligencia para la seguridad nacional y su relación con la protección ambiental.**

---

<sup>6</sup> Centro de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación.

<sup>7</sup> El Poder Judicial de la Federación inauguró recientemente los seis Juzgados de Control facultados para autorizar la intervención telefónica, los arraigos y órdenes de cateo.

La LSN establece que se entiende por Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Como puede apreciarse, la protección del ambiente no se contempla de manera explícita en este listado. No obstante lo anterior, empieza a crecer en nuestro país la noción de que la tutela de los recursos naturales y la resolución de los conflictos ambientales, deben ser abordadas como temas de seguridad nacional.

Desde el inicio del sexenio de la administración federal pasada se reconoció esta noción. El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 estableció, en su apartado sobre el diagnóstico en materia de seguridad nacional que “[...] se presenta la impostergable necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional [...] En este sentido es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro [...] la sustentabilidad del desarrollo [...]” Asimismo, se expresa “[...] El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.”<sup>8</sup> La actual administración federal sostiene la misma visión. El

<sup>8</sup> PND 2000-2006 apartado 7.3.2

Presidente Felipe Calderón señaló enfáticamente, durante su primer informe de gobierno, que el tema ambiental se ha convertido en una cuestión de seguridad nacional<sup>9</sup>.

En este contexto se justifica el uso de la información y las herramientas de la inteligencia en materia de seguridad nacional, para la protección del medio ambiente. La inteligencia es una manera de reducir la incertidumbre que impera frente al fenómeno de inobservancia de la ley, la criminalidad ambiental y la producción de riesgos y daños a los elementos naturales y a la salud humana.

La experiencia y tendencias internacionales sugieren la especialización por tema las instancias productoras de inteligencia del Poder Ejecutivo. En el caso mexicano, la función de la inteligencia incrementará la fuerza de las normas ambientales y la autoridad de las instancias de defensa ambiental, permitiendo optimizar los escasos recursos disponibles para la procuración de justicia en la materia. Ante los bajos presupuestos operativos de las instituciones como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus contrapartes estatales, que cuentan con un reducido número de recursos materiales y humanos para la inspección y vigilancia de la ley, la inteligencia permitirá canalizar y ejercer de manera estratégica y más eficaz los recursos a su alcance. La labor de inteligencia se vinculará a la generación y modificación de políticas públicas estratégicas frente al fenómeno de la ilegalidad.

### **Identificación de la falta de información en materia de procuración del cumplimiento de la ley ambiental.**

Determinar con precisión aquello que se ignora respecto del fenómeno de ilícitos y daños ambientales, deberá ser un prioridad constante en el actuar de las procuradurías y agencias de protección ambiental.

Colmar las lagunas del conocimiento especializado en esta área, debe ser una prioridad para la toma de decisiones tácticas, operativas, programáticas y presupuestales de estas instancias. La incertidumbre en torno a una

---

<sup>9</sup> SEMARNAT. Comunicado de prensa 131/07 4 de septiembre de 2007.

realidad tan compleja como la ambiental, respecto de la cual ha de actuar el Estado, debe reducirse en la mayor medida posible. La inteligencia como función es una herramienta dirigida precisamente a este objetivo.

Quizá lo anterior pueda apreciarse mejor en base a un ejercicio de ejemplificación que sirva para ilustrar lo dicho.

El día 16 de marzo del 2006, los medios de comunicación dieron a conocer la muerte de un servidor público del gobierno del Estado de Michoacán, derivada de una agresión con armas de fuego por parte de un grupo de talamontes, al momento en el que se realizaba un recorrido ordinario de inspección y vigilancia forestal<sup>10</sup>. Frente a tan lamentable hecho, surgen cuestionamientos en torno a la incertidumbre que impera frecuentemente frente a los ilícitos forestales y las acciones de aplicación de la ley en materia ambiental. Al atender una denuncia ciudadana y al comisionar inspectores para verificar el cumplimiento de la ley, por ejemplo ¿Se tiene información confiable y suficiente sobre las características, motivaciones, recursos y dinámica de los sujetos a inspeccionar? ¿Conoce la autoridad el factor real de riesgo para sus servidores públicos? ¿Se tienen datos confiables y útiles respecto a la existencia de otros grupos delincuenciales y actividades ilícitas diversas operando en la zona en la que se actuará? ¿Se conoce el modo en el que accionan e interaccionan esos grupos? ¿Existe información respecto a si en las zonas de tala ilegal hay siembra de enervantes? ¿Existe una vinculación entre esas actividades ilícitas y la tala clandestina? ¿Puede precisarse cuál será la eficacia de una acción institucional de carácter puramente administrativo? ¿La autoridad cuenta con mecanismos para evaluar la veracidad de toda esta información? La respuesta a las interrogantes anteriores, es precisamente materia de la Labor de los servicios de inteligencia.

Pensemos en el fenómeno de desecho ilícito y clandestino de residuos peligrosos tóxicos, que ocasiona la contaminación de los suelos, el subsuelo y los mantos freáticos poniendo en riesgo la salud de la población. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales estima que la generación total de residuos peligrosos en el país, asciende

---

<sup>10</sup> Diario El Universal. Sección Nacional. 16 de marzo del 2006.



aproximadamente a 7,813,504.9 toneladas al año<sup>11</sup> que deberían encontrar un destino final conforme a la ley, mediante la utilización de procesos y sitios autorizados y debidamente registrados por la autoridad. Esta cifra proviene de la suma de reportes sobre la producción de residuos peligrosos que es proporcionada por las propias empresas y personas físicas que los generan, y que se incorpora al sistema de información oficial mediante registros y avisos a los que están obligados los gobernados. Es decir, se trata de una cifra obtenida a partir de datos aportados por los particulares y recibidos por la autoridad en *bona fides*<sup>12</sup>.

Por obvias razones de orden público, a los sujetos de la norma se les obliga a registrarse como fuentes generadoras de estos contaminantes peligrosos, dar de alta sus residuos, envasarlos y almacenarlos en forma segura, documentar sus movimientos y transporte con empresas debidamente autorizadas, y dar cuenta a la SEMARNAT de todo su proceso, incluyendo su valorización y destino final para garantizar que no existan riesgos o daños ambientales.

En base al sistema citado, puede apreciarse teóricamente el índice de cumplimiento/incumplimiento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y normas reglamentarias, lo que puede denominarse la *cifra negra* de la observancia/inobservancia de la normatividad ambiental en esta materia. No obstante lo lógico y confiable que aparente ser el sistema, es posible afirmar, en base a la experiencia empírica recabada de las denuncias ciudadanas y la inspección aleatoria de la autoridad ambiental, que existen contenidos en esa información datos que resultan incorrectos o falsos respecto del destino final de determinados volúmenes de estas sustancias peligrosas, así como un porcentaje desconocido de incidencias de incumplimiento de la ley<sup>13</sup>. Es decir, existen

---

<sup>11</sup> Generación estimada de residuos peligrosos en base al reporte del año 2004 a diciembre de 2007 por generadora de residuos peligrosos y SEMARNAT-07-017 Registro como generador de residuos peligrosos. Fuente <http://www.semarnat.gob.mx/gestionambiental>

<sup>12</sup> Principio general del Derecho consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta.

<sup>13</sup> Verbigracia. Nota periodística **Denuncia edil residuos tóxicos en un tiradero**. Miriam Vidal/Corresponsal. El Universal Miércoles 21 de abril de 2004

casos en donde los residuos peligrosos generados por una fuente contaminante, no han sido destinados o desechados legalmente y en forma segura, aún y cuando la estadística y los reportes así lo reflejen. Más aún, constan casos de generación, transporte y desecho ilegítimo de esas sustancias sin conocimiento alguno por parte de la autoridad. A ese fenómeno podemos denominarlo como la *cifra roja* en el cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

A la fecha las formas de medir la ilegalidad o criminalidad en materia ambiental son limitadas. En algunos casos se contabilizan y atienden [pero no analizan a fondo] las denuncias populares presentadas a la autoridad administrativa, se registran los predios contaminados con residuos peligrosos que son hallados casuísticamente mediante inspección aleatoria o noticia ciudadana, y en muy pocas ocasiones se da vista al Ministerio Público de los incidentes graves que llegan a luz pública para su investigación.

Estas acciones dejan fuera del conocimiento real del fenómeno de ilícitos ambientales los casos no denunciados, las inconsistencias y la falsedad de la información sobre el cumplimiento de la ley. Es decir, existe un factor de incertidumbre al que debe enfrentarse la autoridad frente a la realidad formal de las cifras oficiales y las evidencias empíricas del incumplimiento de la ley. Surge un vacío de información respecto de la dimensión, características y peligrosidad del fenómeno de ilicitud, informalidad, criminalidad, daño y riesgo ambiental que sufre la sociedad mexicana, que deben enfrentar las procuradurías e instancias de protección ambiental.

Procurar efectivamente el cumplimiento de las normas que regulan la disposición segura de residuos peligrosos, al igual que el de cualquier otra norma ambiental que impone obligaciones a los gobernados, requiere conocer la realidad del fenómeno de cumplimiento y también la del incumplimiento más allá de la especulación. Es decir, realizar actos de inspección de la observancia de la ley y prevención de daños a los elementos naturales, no sólo debe tener como propósito verificar a los sujetos y organizaciones que legalmente se han registrado y de los cuales tiene conocimiento la autoridad. Deben también tomarse decisiones

estratégicas, tácticas y operativas, así como dedicarse recursos materiales y humanos para prevenir y combatir a los sujetos que no dan cuenta de sus actividades irregulares a la autoridad.

Señala Hurtado González que las decisiones que deben apoyar la función de inteligencia son complejas. Los servicios de inteligencia al obtener y procesar la información, contribuyen a atenuar esa incertidumbre en la toma de decisiones del más alto nivel, para enfrentar las amenazas y riesgos que preocupan a la sociedad.

La inteligencia servirá para determinar con precisión aquello que ignora la autoridad ambiental frente a una situación conflictiva en particular. En los casos que hemos esbozado, servirá para dar respuesta al mayor número de preguntas que sean planteadas por las áreas operativas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como de las de las agencias e instituciones estatales que tienen a su alcance las herramientas de verificación y control del cumplimiento de la normativa ambiental.

### **La utilidad de la función y el ciclo de la inteligencia en materia ambiental.**

En 1992, las instituciones de protección ambiental federales y estatales, iniciaron una etapa importante en la procuración del cumplimiento de las normas ambientales, que continúa hoy plausiblemente mediante acciones puntuales para abatir los índices de informalidad en materia ambiental. A la fecha se llevan a cabo exitosas acciones operativas interinstitucionales, con un amplio despliegue de recursos humanos y materiales, para atender zonas críticas de ilegalidad en ciertas materias como la forestal<sup>14</sup>. Esas acciones obedecen a un incipiente proceso de aprendizaje práctico y de análisis de la información en torno a la delincuencia forestal<sup>15</sup>. No obstante

---

<sup>14</sup>PGR. Jueves, 04 de Diciembre de 2008 ■ Boletín 978/08. EN UNA ACCIÓN COORDINADA, PROFEPA Y PGR LOGRAN EL MAYOR ASEGURAMIENTO DE MADERA CLANDESTINA EN LO QUE VA DE LA ADMINISTRACIÓN. Se aseguró un total de nueve mil 475.221 metros cúbicos de madera en rollo de las especies Pino, Oyamel y Encino. Resultado de un cateo a 12 inmuebles, habilitados como centros de almacenamiento y transformación de producto maderable, ubicados en el municipio de Ocampo, en Michoacán. No se reportan detenidos.

<sup>15</sup> La PROFEPA ha identificado más de nueve zonas críticas ingobernables por diversos factores. Lo que representa un avance en el proceso de análisis de información respecto al fenómeno de la informalidad forestal. PROFEPA Programa Nacional de Justicia Ambiental 2001-2006.

la loable labor analítica impulsada hasta a ahora, ésta no es producto de una tarea sistemática e institucionalizada, ni corresponde a la atención de todos los fenómenos de ilegalidad ambiental, como el desecho de sustancias peligrosas y la contaminación ambiental, el tráfico de vida silvestre, la construcción inmobiliaria irregular y sin permisos, la afectación de los cuerpos de agua y otros ecosistemas valiosos etcétera. En estas materias no existe una tarea reflexiva constante de la información relevante para abatir de ilegalidad, que debería ser procesada por los servicios de la inteligencia.

Para apreciar lo anterior, vale la pena hacer algunas consideraciones sobre lo que implica la institucionalización y profesionalización de esta función y sus servicios.

En términos generales, existe unanimidad respecto la concepción del proceso de inteligencia como un ciclo. Este ciclo se integra por seis fases sucesivas desplegadas dentro de las unidades dedicadas de una organización<sup>16</sup>:

- a. Determinación de los elementos esenciales de información,
- b. Planeación operativa,
- c. Recolección,
- d. Procesamiento,
- e. Difusión, y
- f. Explotación.

En el proceso de procuración del cumplimiento de la ley ambiental y prevención de riesgos y daños ambientales, este ciclo habría de iniciar mediante el requerimiento de elementos de información específicos, formulado a la Unidad de inteligencia de la institución o agencia respectiva, por parte de sus áreas operativas (Subprocuradurías, Direcciones Generales o Delegaciones). Es un presupuesto estructural fundamental en esta materia, el que la Unidad de Inteligencia de una Agencia o institución, no se encuentre supeditada ni dentro de la estructura de sus áreas tácticas

---

<sup>16</sup> Intelligence Management Model For Europe. Scottish Center For Intelligence & Análisis Training; Luis Eduardo Hurtado González. Introducción al Marco Jurídico de la Inteligencia. Ed Porrúa; <http://www.cisen.gob.mx/espanol/cicointeligencia.htm>

u operativas, sino que forme parte del organigrama como una instancia autónoma de servicios, a efecto de que su trabajo sea objetivo, integral y eficaz.

Los elementos esenciales de información de inteligencia en materia ambiental, pueden formularse a través de preguntas puntuales del área requirente. Por ejemplo: ¿Cuáles son las posibles fuentes irregulares de generación de cierto tipo de residuos peligrosos tóxicos, en una zona geográfica en la que han sido detectados tiraderos clandestinos? ¿Cuál es la incidencia real de este tipo de ilícitos? Conocer esta información será determinante para tomar decisiones operativas, tendientes a identificar al responsable de una actividad irregular, o bien, para atender un fenómeno creciente de abandono de sustancias peligrosas en una zona geográfica.

La segunda fase del ciclo [planeación operativa] ocurre dentro de la propia Unidad de Inteligencia. Las preguntas formuladas por el área requirente se analizan y descomponen en elementos básicos, aclarando su sentido, alcance y profundidad para generar un conjunto lógico y coherente de preguntas más específicas: ¿Qué fuentes generadoras de residuos se encuentran registradas en el Municipio X o Y? ¿Cuáles de esas fuentes registradas tienen antecedentes de incumplimiento? ¿Existen denuncias de fuentes generadoras no registradas en la zona? ¿Qué tipo de irregularidades han sido detectadas? ¿Con qué frecuencia? ¿Existe algún patrón de inconsistencias? ¿Cuál ha sido el reporte respecto al destino de los residuos generados en esos Municipios? ¿Existe coincidencia entre la información y reportes proporcionados por las fuentes generadoras y los transportistas autorizados? ¿Las empresas destinatarias de esos residuos peligrosos han confirmado el arribo de las sustancias de acuerdo a lo manifestado por las generadoras? El equipo de análisis táctico deberá contestar el mayor número posible de esas preguntas, iniciando con la información que ya exista al alcance de la autoridad, como bases de datos de la SEMARNAT, Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes, archivos de la PROFEPA, PGR y otros registros oficiales, fuentes bibliográficas, datos del INEGI, etcétera, lo que algunos autores califican como *fuentes de inteligencia básica*. Las preguntas que no pueden ser contestadas son

materia de una solicitud a las unidades de recolección de la propia Unidad de Inteligencia.

La etapa consecutiva de recolección deberá profundizar el esfuerzo de análisis desarrollado por la unidad de planeación operativa, para que se traduzca en acciones concretas, programadas y calendarizadas de recolección de datos. Actualmente, esta etapa no tiene cabida en la estructura y facultades de las agencias y procuradurías administrativas de protección ambiental. Es decir, no existe ninguna unidad dedicada a la obtención de información para la procuración de justicia ambiental [en general no existen unidades de inteligencia en esta materia en ninguna parte del país]. Los inspectores y verificadores en los que se sustenta el trabajo de las procuradurías actuales, no cuentan con las características ni capacitación para esta tarea. Es necesario desarrollar la función de los *investigadores administrativos* dentro de las instituciones de procuración de cumplimiento de la ley ambiental. La única institución que cuenta con ciertas facultades legales a su alcance en este contexto [investigación y obtención de datos], es la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)<sup>17</sup>.

La mayor parte de la bibliografía especializada reconoce tres disciplinas básicas para la recolección de información, que deberían contemplarse como facultades de las instituciones de tutela ambiental: HUMINT (acrónimo de Human Intelligence), OSINT (inteligencia derivada de fuentes abiertas) y TECHINT (Technical Intelligence). Sobre esta última fuente de información, es de destacarse el avance de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de los sistemas SIIE (Sistema Institucional de Información Estratégica), SIIP (Sistema de Información de la PROFEPA) y SIICAP (Sistema Institucional de Información Cartográfica) que han permitido georeferenciar la información sobre procedimientos de inspección y vigilancia y detección de ilícitos ambientales<sup>18</sup>.

EL procesamiento de información es una fase igualmente sustantiva. Consiste en la atribución de sentido a un hecho o una serie de hechos

---

<sup>17</sup> Artículo 202 BIS de la Ley Ambiental del Distrito Federal. Algunas entidades federativas han incorporado estas facultades en las leyes locales.

<sup>18</sup> Informe Anual PROFEPA 2002.

documentados con referencia a un fin, por parte de los agentes de inteligencia. Es una operación de razonamiento que supone situar a un hecho en un contexto, y vincularlo lógicamente con otros hechos conocidos o supuestos. Ejemplo de lo anterior, sería la vinculación y análisis de los informes, avisos y reportes proporcionados a la SEMARNAT por los generadores de residuos peligrosos, los transportistas y el destinatario final de esas sustancias, para concluir que existen inconsistencias y falta de veracidad en los datos respecto del manejo y destino de un embarque de residuos. Esta es la fase propiamente de análisis y síntesis de la información obtenida por la unidad de inteligencia. En esta etapa se crean hipótesis, se reflexiona en torno a los datos recabados, se ponderan las situaciones descubiertas y se explora imparcialmente todo posible curso de acción. El procesamiento de los elementos informativos requiere del registro puntual de todo el material a disposición, antecedentes de infractores, reportes y bases de datos en posesión de la SEMARNAT. Se trata de convertir los requerimientos de información planteados por las áreas operativas de la institución, los datos de la inteligencia básica y las respuestas de los requerimientos de inteligencia evaluados, para generar productos de inteligencia. Tras el registro de documentos es necesario descomponerlos en datos aislados, para su evaluación en términos de credibilidad de la fuente, pertinencia para cubrir la información solicitada, utilidad, identificación de contradicciones e inconsistencias.

A partir de este conocimiento deben prepararse hipótesis de trabajo, que describan y expliquen el fenómeno del ilícito ambiental identificado, sugiriendo la tendencia y patrones detectados, para contribuir a la composición de un escenario final.

La Unidad de inteligencia debe contemplar y programar un sistema de entrega de productos de inteligencia a las áreas requirentes para efectos de su difusión. En esta etapa resultará fundamental contar con un sistema de jerarquía para determinar quién puede acceder a esta información, con la finalidad de salvaguardar la integridad de la misma. Es también necesario contemplar medios de contrainteligencia para atender las fugas de información, acceso ilegal a las bases de datos, etcétera.

La etapa final del ciclo de inteligencia es ajena a la Unidad a la que se le encomienda esta función. Concluye con la explotación de los productos de inteligencia por parte de los usuarios. Se reflejará en la actuación de las Subprocuradurías, Direcciones y Delegaciones de la institución, en concordancia con el conocimiento que trasmite el producto entregado. La inteligencia sugiere siempre un curso de acción acorde con la esfera competencial de cada área o usuario.

El proceso descrito permite apreciar que la función de inteligencia no puede ser resultado de una tarea ocasional o improvisada. Requiere de la designación de una unidad administrativa específica, asignación de recursos y dedicación de personal especialmente capacitado. Actualmente no existe ninguna institución de procuración de la ley ambiental, que formalmente haya dedicado recursos a esta importante actividad estratégica, aunque algunos avances se han esbozado en la estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

▪ **Implantación de la función de inteligencia en las instituciones de procuración del cumplimiento de la ley ambiental.**

Desde el año 2001, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente planteó como un objetivo estratégico la creación de una unidad de investigación administrativa. El Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, previó que para garantizar la misión institucional en materia de justicia ambiental [objetivo 9], se contemplaría *“realizar la investigación de las infracciones administrativa probablemente delictivas, para la obtención de elementos probatorios que permitan denunciarlas ante el Ministerio Público de la Federación”*. Como líneas de acción específica se previeron:

- 9.1 Efectuar la investigación de carácter administrativo en las diversas oficinas y dependencias de la administración pública que tengan relación con la infracción.
- 9.2 Confrontar las bases de datos de los sistemas informáticos de la Secretaría para detectar conductas probablemente delictivas.



En concordancia con lo anterior, el Reglamento Interior de la SEMARNAT confirió a la Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio de la PROFEPA, las siguientes facultades:

**ARTÍCULO 132.-** La Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio tendrá las siguientes atribuciones:

**XV.** Acceder y analizar la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental;

**XVII.** Ordenar a las delegaciones de la Procuraduría, la realización de visitas de inspección para detectar hechos, actos u omisiones que puedan ser constitutivos de delitos ambientales;

Para ejercer estas atribuciones, se adscribió orgánicamente a esta Dirección General una Dirección de Investigación Administrativa.

En el Informe Anual de la PROFEPA del año 2002, se reportó: *“Los procesos prioritarios en la materia, comprenden la investigación de carácter administrativo de las infracciones de la legislación ambiental, proporcionando elementos probatorios suficientes para presentar denuncias al Ministerio Público [...] La investigación administrativa tiene como objetivo fundamental el análisis de las bases de datos, expedientes de inspección y demás información ambiental contenida en los registros de la Procuraduría, en búsqueda de las violaciones de la normatividad más importantes, que pueden ser constitutivas de delitos contra el ambiente o el sistema de gestión ambiental federal.”*

Durante un breve periodo de tiempo, la PROFEPA integró un grupo de trabajo para la investigación administrativa que realizó incipientes labores de inteligencia. Este grupo incluyó abogados de la Subprocuraduría Jurídica, inspectores forestales, inspectores de vida silvestre e inspectores en materia industrial. Con la finalidad de desarrollar las habilidades de investigación y análisis de datos de este equipo, se envió a un grupo selecto de servidores públicos asignados a la tarea de investigación a la ciudad de Washington, D.C. Mediante un programa especial auspiciado por la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, se capacitó a los

primeros investigadores y analistas de la PROFEPA, conjuntamente con agentes del gobierno canadiense y de los Estados Unidos de Norte América.

Este incipiente esfuerzo de dedicación de recursos humanos y materiales para el desarrollo de la función de investigación administrativa, desapareció con las subsecuentes administraciones de la Procuraduría. No obstante ello, representa este un primer intento de generar procesos institucionalizados de obtención y análisis de información para la procuración del cumplimiento de la ley, aplicado a materias específicas [forestales, vida silvestre, residuos peligrosos].

▪ **La creación de la Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica de la PROFEPA y la institucionalización de la figura de investigación administrativa.**

La función de la inteligencia en materia ambiental, como un instrumento estratégico necesario para garantizar la aplicación de las normas ambientales, se ha discutido en diversos foros académicos y programas de capacitación.

En el ámbito legislativo, el 25 de septiembre del 2008, se presentó en el Senado de la República una iniciativa para expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Esta iniciativa, aún en análisis en el Congreso de la Unión, contempla entre otros aspectos importantes la creación de la denominada *Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica* de la PROFEPA. Los artículos 11, 17 y 21 de la propuesta legislativa establecen:

**Artículo 11.-** Para el cumplimiento de su mandato la Procuraduría tendrá las siguientes atribuciones:

VI.- La realización de los actos de investigación administrativa de las conductas que puedan constituir violaciones a la normatividad ambiental, falsedad en la información proporcionada a la Secretaría o la Procuraduría, así como aquellos respecto de los cuales pudiera querellarse o presentarse denuncia al Ministerio Público;

**Artículo 17.-** Para el cumplimiento de su mandato y los principios de operación previstos en esta Ley la Procuraduría contará con la siguiente estructura orgánica:

V.- Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica

X.- Investigadores administrativos federales;

XI.- Inspectores federales;

El Reglamento establecerá las facultades y funciones genéricas y específicas de cada una de las unidades administrativas y servidores públicos que formen parte de la Procuraduría.

**Artículo 21.-** La Unidad de Análisis de Información para la Planeación Estratégica dependerá directamente del Procurador, y ejercerá funciones jerárquicas en el ámbito de su competencia respecto a las Subprocuradurías y demás unidades administrativas de la institución. Su titular tendrá las siguientes facultades:

- I. Desarrollar y operar el sistema de información institucional, estratégica y cartográfica de la Procuraduría;
- II. Requerir, mantener actualizada y analizar la información sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental que derive de las acciones de prevención, investigación administrativa, inspección y vigilancia, recepción de denuncias populares, presentación de denuncias penales, auditorías ambientales y bases de datos de la Procuraduría y la Secretaría;
- III. Recabar, procesar, analizar y evaluar toda información útil para la planeación estratégica de la institución, el diagnóstico de la incidencia y tendencias de los ilícitos ambientales, la determinación de prioridades para las Subprocuradurías y Delegaciones Federales;
- IV. Realizar permanentemente estudio de costo beneficio, eficiencia y eficacia de los programas y acciones institucionales;
- V. Elaborar el diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre los impactos positivos, negativos, inmediatos y mediatos en el ambiente y la calidad de vida de las personas, derivados de las actividades reguladas por la normatividad ambiental, así como aquellos producto de los programas estratégicos y acciones de la Procuraduría, para ser integrado al informe anual de cumplimiento del Programa Federal de Procuración de Justicia Ambiental;
- VI. Emitir reportes, informes, recomendaciones y prioridades a las Subprocuradurías y demás unidades administrativas de la Procuraduría para la toma de decisiones tácticas, operacionales, estratégicas, probatorias o indicativas, así como para dedicar recursos humanos, materiales y financieros a las acciones de procuración de justicia ambiental;
- VII. Desarrollar y mantener actualizada permanentemente una base datos con expedientes de infractores, reincidencias, personas sujetas a los programas de cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental, denuncias y querellas penales, bienes asegurados y decomisados, así como respecto de la ejecución de sanciones y el cumplimiento de las medidas correctivas y de reparación de daños ambientales impuestas por la institución, protegiendo la información confidencial;
- VIII. Elaborar los manuales de operación para detectar actividades y operaciones ilícitas que afecten o puedan afectar al medio

- ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, las cuencas o los ecosistemas; y
- IX. Las demás que le confieran el Reglamento de la presente Ley, otras disposiciones o el Procurador.

La Secretaría y sus unidades administrativas, proporcionarán sistemática y regularmente a la Procuraduría toda la información sobre las autorizaciones, licencias, permisos y concesiones que expidan, modifiquen y revoquen, así como aquella contenida en sus sistemas documentales, electrónicos o en cualquier otro formato, en particular la relacionada con los datos sobre cumplimiento de la normatividad ambiental que proporcionen obligatoriamente las personas físicas o jurídicas reguladas.

Los servidores públicos que nieguen, oculten, destruyan, alteren o no faciliten la información referida en el presente artículo incurrirán en responsabilidad administrativa y penal.”

Como puede apreciarse, aunque no se señala de manera explícita en la exposición de motivos, ni en el cuerpo de la iniciativa de ley transcrita, lo que los legisladores proponen es la creación de una unidad de inteligencia para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, siguiendo los principios básicos de esta función.

Dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría, se sugiere a esta Unidad como un área de servicio para el resto de las áreas operativas de la institución, aunque se prevé su independencia jerárquica respecto al depender directamente del Procurador. La función de inteligencia se ve complementada con la creación de la figura del *investigador administrativo federal*, cargo distinto en naturaleza y funciones que el de los actuales inspectores federales, cuyas atribuciones se encuentran circunscritas al procedimiento administrativo ordinario.

Con independencia de la calificación o valor de la *iniciativa* citada, esta representa un primer intento por dotar a la PROFEPA de una nueva estructura y facultades para su fortalecimiento. Más allá del debate tradicional sobre la falta presupuestal crónica que aqueja a este tipo de instituciones, dotar a las instancias de protección ambiental de áreas dedicadas a la obtención y análisis de información estratégica, debería ser una prioridad en las agendas y debate tanto públicos como legislativas.

Existe una amplia bibliografía especializada sobre la materia, que podría ser estudiada para fortalecer la discusión de este importante tema<sup>19</sup>. Otra fuente de conocimiento sobre estos tópicos puede encontrarse en la experiencia de Agencias administrativas de protección ambiental como la *Environmental Protection Agency* de los Estados Unidos (EPA) o *Environment Canada*, que cuentan con áreas dedicadas de inteligencia ambiental. Ejemplo de lo anterior es el EPA Criminal Investigation Division, cuyos agentes investigan las violaciones a la legislación ambiental más gravosas o que representan riesgos para la salud humana y el medio ambiente<sup>20</sup>.

### ▪ Conclusiones

Difícilmente puede negarse el valor y utilidad de la función de la inteligencia para la aplicación de la ley ambiental. La falta de presupuesto o recursos materiales para las instituciones de procuración de justicia en esta materia, lejos de ser una causa justificante para no desarrollar sus estructuras orgánicas, es una de las razones que apoya el impulso de esta importante herramienta. La inteligencia no sólo permitiría incrementar la eficacia del trabajo institucional, sino que además haría más eficiente el uso de los escasos recursos humanos y materiales, con los que se cuenta para atender la demandas ciudadanas de tutela de su entorno, y para disminuir la incidencia de ilícitos y daños ambientales.

Desde el ámbito ciudadano, nos sumamos a la importante tarea que realizan nuestras instituciones y servidores públicos, reconociendo la magnitud de la problemática a la que se enfrentan. Nos pronunciamos por continuar con el desarrollo de las instituciones de procuración de justicia, que resulta necesario y urgente a la luz de la crisis ambiental.

---

<sup>19</sup> Ver por ejemplo la publicación *Starting an Analytic Unit for Intelligence Led Policing*, editada por la Internacional Association of Law Enforcement Intelligence Analysis (IALEIA).

<sup>20</sup> Ver <http://www.epa.gov/compliance/criminal/investigations/index.html>.

La defensa del Estado de derecho y el orden público en nuestra materia, sin duda encontrará importantes beneficios en las acciones estratégicas y el constante proceso reflexivo de los servicios de inteligencia.

**BLOG**  
**Orden público y Estado de**  
**derecho**  
**[www.ceja.org.mx](http://www.ceja.org.mx)**  
**[Foro]**

Invitamos a nuestros lectores a iniciar un intercambio de ideas y a participar con sus opiniones, críticas y propuestas respecto del tema INTELIGENCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY AMBIENTAL, a través del Blog especializado de la Revista Orden Público y Estado de Derecho.