

Tribunales Ambientales

“Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano”

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

Joséphine Marie Frochisse, Abogada

Las preocupaciones sobre el acceso a la Justicia Ambiental¹ se levantan en todas las comunidades del mundo por causa de los escenarios, amenazas y problemas ocasionados al medio ambiente. En las últimas décadas, principalmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, (Conferencia de Estocolmo) y debido a esas preocupaciones, el tema ambiental se ha convertido en una cuestión de interés mundial.

A este respecto cabe indicar que el derecho ambiental se puede definir como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, la conservación y el mejoramiento del ambiente (natural o construido) dentro y fuera de los límites territoriales de los Estados. Este derecho se basa en el concepto de un derecho preventivo, que permite actuar antes de que se cometa un acto que pudiera afectar al medio ambiente, se trata de un derecho principalmente funcional e instrumental.

Asimismo, cabe señalar que «la legislación ambiental es principalmente administrativa, entendida como aquella que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa y que se expresa, en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, en mandatos a la administración para la realización de un conjunto de actos materiales encaminados a prevenir y controlar el deterioro ambiental, así como en mandatos que implican deberes

¹ La justicia ambiental se define en términos generales como la "búsqueda de la justicia equitativa y la protección igual bajo todas las leyes y reglamentos en materia de medio ambiente, sin discriminación con base en la raza, el origen étnico y/o la condición socioeconómica".

de todas las personas que velan por la protección del medio ambiente y por cuyo cumplimiento debe velar la propia administración»².

² Aimara de Oro Díaz, La responsabilidad administrativa ambiental, gestión ambiental y sostenibilidad, 10/2005. Gestipolis.com.
<http://www.gestipolis.com/canales5/ger/resadmini.htm> página de internet consultada el 11/06/2008.

Panorama Internacional de la Justicia Ambiental

El presente artículo tiene como objetivo principal presentar un panorama de las instituciones ambientales que promueven el acceso a la Justicia Ambiental. En este sentido, la pregunta que nos debemos hacer es si en el panorama mundial los tribunales ambientales vienen a ser o no la solución a los problemas relacionados con el medio ambiente.

En primer término, si nos referimos al marco institucional y ambiental de los países de América Latina, se puede destacar que Costa Rica goza de un Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). El Tribunal es un órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) que fue creado el 4 de octubre del año 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente. Los objetivos principales del Tribunal son prevenir, establecer, compensar y sancionar por daños al medio ambiente, lo anterior a través de los procedimientos administrativos que están contenidos en la Ley General de la Administración Pública. El Tribunal se encuentra facultado para *«conocer y resolver en sede administrativa, de oficio o por denuncia, todas las violaciones contra la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales, que cometan personas físicas o jurídicas, públicas y privadas»*³. Así, frente a una violación, el Tribunal, mediante la aplicación del Procedimiento Ordinario Administrativo, emitirá una sentencia (norma jurídica individualizada) por la cual resolverá el conflicto.

A la fecha, podemos decir que el TAA ha logrado sus metas desde una perspectiva jurídica, siendo una autoridad competente para resolver los problemas ambientales y ofreciendo a las personas varios recursos. La conciencia pública creció y eso ha contribuido a proteger de manera eficaz los recursos naturales. No obstante, el Tribunal Ambiental Administrativo adolece de herramientas suficientes para el seguimiento de su objetivo. El Tribunal debido a que tiene muchos asuntos pendientes carece del personal necesario para llevar a cabo diversas inspecciones y estudios. Paralelamente, Costa Rica

³ http://www.minae.go.cr/dependencias/desconcentradas/tribunal_ambiental_administrativo.html página de internet consultada el 6 de junio del 2008.

tiene una Procuraduría Ambiental y de la Zona Marítimo-Terrestre. En resumen, el derecho ambiental tiene buena aplicación y buen respeto dentro del marco jurídico costarricense.

En segundo lugar, si observamos los demás países de América Latina, nos damos cuenta que ninguno tiene un tribunal ambiental propio que resuelva los conflictos. Guatemala tiene una Fiscalía de Delitos contra el Ambiente del Ministerio Público y el Salvador tiene Tribunales Agroambientales. Por otra parte, Honduras en aplicación de la Ley General del Ambiente, tiene una Procuraduría del Ambiente que se encarga de atender los delitos ambientales y Nicaragua una Procuraduría para la Defensa del Ambiente y los Recursos Naturales en aplicación de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. También República Dominicana cuenta con una Procuraduría General de Medio Ambiente que se encuentra facultada para aplicar la normatividad ambiental (Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales) y Colombia con un Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, encargado de los asuntos ambientales y agrarios, asimismo, se ha delegado en los tribunales judiciales agrarios la facultad de atender los asuntos ambientales. Colombia cuenta con un Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en el que se establecen los principios de la política ambiental, pero no cuenta con algún Tribunal Ambiental, sin embargo, en dicho país se han efectuado ejercicios en los que sesionó por dos días un Tribunal en materia ambiental, el Tribunal de Justicia Climática. Este tribunal fue de carácter ético y por lo tanto sus resoluciones no fueron vinculantes, más bien fungió como un espacio en el que los afectados por el cambio climático se reunieron a fin de compartir experiencias y de elaborar propuestas conjuntas para hacer frente a dicho fenómeno⁴.

En Brasil, la situación es distinta de los demás países de América Latina. Después de las Leyes 6938 y 7347 y de la reforma de la Constitución en 1988, la protección ambiental pasó a tener un gran estímulo. Después de la creación

⁴ <http://www.censat.org/ambientalistas/60/NoticiasCensat5.html> página de internet consultada el 20 de junio de 2008.

del Consejo Nacional del Medio Ambiente, la responsabilidad por daño ambiental obtuvo más importancia dentro del marco jurídico con la Ley 9.605 del 12 de febrero de 1998, sobre las sanciones penales y administrativas derivadas de las conductas y actividades que dañan el ambiente (*Lei dos crimes contra o ambiente, referida lei trouxe impactos expresivos no Directo Ambiental Penal*). Las conductas y prácticas que pueden causar daño al ambiente someten a los infractores a sanciones penales y administrativas, independientemente de la sentencia civil para reparar el daño causado. Bajo esta forma, el derecho penal ambiental además de ser punitivo y preventivo, en la misma línea que el derecho penal tradicional, debe ser también reparador y constituir un instrumento de protección esencial e integral al medio ambiente.

Otro país de América Latina que sigue el mismo camino que Brasil es Venezuela. Además de tener una Ley Orgánica del Ambiente que establece el manejo de las actividades que pueden dañar al ambiente, tiene una Ley Penal Ambiental. La vía penal permite con la penalización de conductas asegurar la protección extrema del medio ambiente. Asimismo, aunque estos dos países no cuentan con TAA, gozan de un marco jurídico ambiental bastante completo que cubre de manera eficaz el aspecto jurídico ambiental.

En América del Norte, la situación es distinta del Sur del continente. En Canadá, no existe un Tribunal Ambiental al nivel nacional. Sin embargo, la provincia de Ontario tiene uno. El «Environmental Review Tribunal» es un tribunal cuasi-judicial, independiente e imparcial en la aplicación de la legislación provincial. El Tribunal tiene audiencias públicas sobre los recursos de apelación de las decisiones relativas a la entrega, modificación o revocación de una autorización, licencia o permiso.

En Canadá se cuenta con los denominados Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) dentro de los cuales se encuentra el proceso de la mediación, éste último medio es con frecuencia empleado para solucionar las controversias ambientales. «Los MASC son empleados por tribunales administrativos creados en cada provincia en virtud de legislación ambiental.

Seis tribunales en Canadá emplean algún Medio Alternativo de Solución de Conflictos Ambientales: El Tribunal de Apelación Ambiental de Alberta, La Junta del Medio Ambiente de Manitoba, La Junta de Apelación de Evaluación del Impacto Ambiental de Ontario, La Junta de Energía de Ontario, La Junta de Audiencias Públicas Ambientales de Québec y la Junta de Evaluación Ambiental de Nueva Escocia»⁵.

En Estados Unidos de Norte América, no hay propiamente un Tribunal dedicado a los asuntos ambientales, sino que es el «Environmental Protection Agency» (EPA), un órgano del gobierno federal, el encargado de proteger el medio ambiente y la salud humana. La EPA mantiene el compromiso continuo con la finalidad de asegurar el acceso de todos a la justicia ambiental.

Por otro lado, es importante mencionar que con la firma del Tratado de Libre Comercio (NAFTA) se creó la «Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte», que faculta a los ciudadanos de México, Estados Unidos y Canadá a presentar petición ante la no aplicación de la ley ambiental por parte de las autoridades de los citados países.

Ahora bien, si vemos el panorama internacional, no podemos olvidar lo que ocurre en el Continente Europeo. Así, nos podemos dar cuenta que uno de los Tribunales más importantes en materia ambiental es el «Tribunal Europeo del Medio Ambiente». Este Tribunal es no gubernamental, independiente y sin fines de lucro. Fue creado después de un largo proceso de discusiones, reflexiones y diálogos con gente de diversos grupos (ciencia, antropología, historia, economía, medicina y arquitectura). Así, el Tribunal Europeo es un tribunal ético que no establece sentencias. Es decir que el Tribunal se dedica principalmente a promover pláticas y debates sobre cuestiones ambientales con la participación de varias personalidades de distintos grupos y, de esas pláticas resaltan nuevos argumentos y nuevas soluciones para proteger y defender el medio ambiente.

⁵ Derecho y Justicia Ambiental en Canadá, Juan Antonio Herrera Izaguirre, Catedrático de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. http://www.cica.es/aliens/gimadus/14-15/09_justicia_ambiental_canada.htm página de internet consultada el 9 de junio del 2008.

Por otra parte, también existen tribunales ambientales en Pakistán y en la India. Existen cuatro tribunales ambientales en Pakistán que tienen aplicación bajo la Ley sobre la Protección del Medio Ambiente. Los tribunales de Lahore, Karachi, Peshawar y Quetta, ofrecen a la población varios recursos para llevar asuntos ambientales. En la India, el «Tribunal Ambiental y de Derechos Humanos» fue creado el 5 de junio del año 1993. A través de los años, el Tribunal ha adquirido un cierto prestigio y ha impulsado un cambio en la sociedad gracias a una mejor transparencia y administración.

Asimismo, existen tribunales ambientales en Nueva Zelanda y en Australia. En Nueva Zelanda, existe una Corte de Medio Ambiente⁶ constituida bajo el “*Ressources Management Amendment Act*” de 1996. Este tribunal se caracteriza por ser itinerante, es decir, que cada vez que se presente un problema ambiental, los jueces se mueven para emitir una norma jurídica individualizada. En Australia podemos observar una iniciativa de justicia ambiental más completa, pues el Estado de New South Wales cuenta con el «Tribunal de Tierras y Medio Ambiente», que se localiza en la ciudad de Sydney. La jurisdicción es ejercida por cinco jueces, nueve asesores técnicos, dos secretarios y algunos asesores aborígenes. La creación de tal tribunal hizo que la gente esté más pendiente de los asuntos ambientales, mientras que la integración heterogénea del tribunal permite una comprensión más amplia del asunto, es decir, que de esta forma es más fácil tener en cuenta los distintos puntos de vista.

Por su parte, Suecia tiene cinco Cortes Ambientales. El deber principal de las Cortes es promover la aplicación del Código Ambiental. Las cinco Cortes Regionales Ambientales tienen que ver con asuntos relacionados con agua, operaciones ambientales, daños y la reparación de estos. La Corte Suprema es la última instancia que tiene jurisdicción para resolver un caso.

Situación Actual en México.

⁶ Para mayor referencia véase <http://www.justice.govt.nz/environment/home.asp>

México cuenta con diversas autoridades ambientales tanto a nivel federal como a nivel local. Por parte del Gobierno Federal se cuenta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), quienes cuentan con una representación en cada Estado, por medio de una Delegación. Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) tiene una Fiscalía Especializada en Delitos contra el Ambiente.

A nivel local cada Estado cuenta con una Secretaría de Medio Ambiente (por ejemplo Puebla) o en su caso, una Comisión, Consejo, Agencia o Instituto de Medio Ambiente. Algunos estados –específicamente 6 estados y el Distrito Federal- cuentan con una Procuraduría Ambiental. Por otra parte, dentro de sus Procuradurías suelen tener una sección para atender a los delitos ambientales. Los conflictos ambientales suelen ser resueltos por tribunales no especializados en la materia, en el caso federal por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el caso de los Estados por los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Actualmente en México, no hay tribunales dedicados exclusivamente a dilucidar las cuestiones ambientales, sino que es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) quien 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 ambiental⁷. Sin embargo, el Programa de Procuración de Justicia Ambiental nos menciona que *«..., la cobertura y capacidad de verificación y de detección de ilícitos de la dependencia, se encuentra aún limitada por el número de inspectores, de capacitación, de recursos humanos y materiales. Los actos de la PROFEPA resultan altamente vulnerables a los litigios en Tribunales»*⁸.

⁷ <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/>, página de internet consultada el 12 de junio de 2008.

⁸ Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006. p.2.
<http://www.imacmexico.org/documentos/IAC12%20PROG%20PROCU%20JUSTICIA%20AMB.pdf>

La legislación de México ha tenido un gran valor en los últimos años. La constitución mexicana establece en su artículo cuarto, el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Además, el país cuenta con un importante marco legal ambiental. No obstante que existe una buena normatividad ambiental (en materia de delitos ambientales), un gran problema se plantea, el de la efectividad - cumplimiento de la ley-. La abundante normatividad no se ha reflejado con la realidad: las leyes son vagas e imprecisas, hay tal exceso que podemos decir que hay más normas oficiales mexicanas que centros de disposición. Hay pocas autoridades en el país que las pueden aplicar, sigue el problema de competencia y de capacitación.

Existe una política ambiental, pero carece de instrumentos jurídicos para poder aplicarse bien. La vía administrativa no ha sido suficiente para defender los problemas ambientales. Sin duda, en México, nos avocamos a muchas otras cosas menos a las ambientales (reestructuración de petróleos mexicanos, la lucha contra el narcotráfico...). También, hay que añadir que el país no cuenta con recursos financieros suficientes, es la pobreza presupuestal que obstaculiza el fin.

Han habido varias propuestas para crear un tribunal para atender problemas ambientales, sin embargo, nada ha cambiado en el marco jurídico mexicano. Somos de la idea de que acercándonos a lo que se hizo en los demás países, México podrá también lograr la creación de tribunales especializados en materia ambiental. No podemos saltar hasta la creación de un Tribunal Ambiental Administrativo sin antes consolidar las bases y dotarnos de una Ley Penal Ambiental. Pero, para hacerlo y así cumplir con las metas, tendremos que tomar varias acciones: se tendrá primero que capacitar a los Ministerios Públicos en todo el país, para luego capacitar a los jueces en aquellos tribunales especializados. La especialización es algo primordial, porque así los jueces van acumulando conocimientos técnicos y actuando junto a los fiscales del medio ambiente, quienes vienen prestando un inestimable servicio a la cuestión ambiental.

Por otra parte, la cuestión de conscientizar a la población es muy importante. A través del proceso de la concientización podremos observar una disminución de delitos ambientales y también hacer que la gente presente más denuncias (que la gente denuncie de manera responsable).

En resumen, aunque México cuenta con la SEMARNAT, la PROFEPA y varios mecanismos y procesos de defensa ambiental, no hay tribunales dedicados exclusivamente a resolver las cuestiones en materia ambiental, sino que son tribunales en materia administrativa quienes resuelven los litigios en materia ambiental. Valdría la pena preguntarnos si en algún momento dado desaparecemos a la PROFEPA (y si no es el caso, entonces habría que dotarla de autonomía), le damos nacimiento a la Comisión Nacional de Derechos Ambientales ya aprobada por el Senado pero no por la Cámara de Diputados, promovemos la creación de una Dirección de Inspección y Vigilancia al interior de la SEMARNAT, se fortalecen las Fiscalías Ambientales en la Procuraduría General de la República (PGR) y creamos los Tribunales ad hoc para atender los temas ambientales, ¿puede ser este el camino? Para llegar a un buen nivel de justicia ambiental, se necesitará un gran cambio en las mentalidades. Hay mucho que hacer, debemos fijar las metas. Es importante asumir los retos y aceptar la realidad que existe para poder desarrollar y mejorar nuestro Sistema de Justicia Ambiental.

Joséphine Marie
Frochisse
Gustavo Alanis Ortega