

EL NUEVO CRITERIO DE CADUCIDAD EN MATERIA AMBIENTAL Y LA URGENCIA DE IMPLEMENTAR MECANISMOS DE DESCONGESTIÓN PARA LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Uno de los objetivos de la Sección DERECHO PENAL AMBIENTAL de nuestra revista, ha sido analizar los vínculos entre el sistema penal y el sistema de justicia administrativa ambiental. En esta ocasión aprovechamos un evento que ocasiona una coyuntura jurídica de suma trascendencia para la autoridad de protección ecológica federal, a efecto de estudiar la incorporación de los mecanismos de descongestión procesal que son parte del nuevo sistema penal acusatorio, al sistema de inspección, vigilancia y sanción administrativa.

A TRAVÉS DE LA REITERACIÓN DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL, HACE UNOS MESES EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ENVIÓ UN MENSAJE CATEGÓRICO Y TRASCENDENTE A LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE [PROFEPA].

Publicada como tesis de jurisprudencia firme proveniente de nuestros Tribunales Colegiados de Circuito, el Poder Judicial estableció el momento a partir del cual deberá computarse el plazo de treinta días, para que opere la caducidad de las facultades de comprobación y sanción de la PROFEPA. Con ello se da por terminado el debate entre litigantes, Procuraduría y órganos jurisdiccionales, respecto a esta frecuente causal de nulidad de los actos de procuración de justicia ambiental².

El artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé que los procedimientos sancionatorios

iniciados de oficio, como el procedimiento sustanciado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se entenderán como caducados cuando transcurran treinta días, contados a partir de la expiración del plazo para dictar la resolución en contra del responsable de violar la norma ambiental o de producir daños ecológicos. Siendo consecuencia jurídica de la caducidad, el que la Procuraduría deba proceder a archivar sus actuaciones oficiosamente o a petición del propio infractor responsable. Lo que indiscutiblemente produce un estado de impunidad, que ha sido objeto de crítica y alarma por parte de la ciudadanía.

En este contexto, la tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro *CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL*.



Gabriel Calvillo Díaz, es abogado especialista, consultor y litigante en Derecho Ambiental y Penal. Académico del ITAM y 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. Actualmente es Consejero Director de la Defensoría Penal & Ambiental Asociación Civil Pro bono, y Socio de la Firma Carswell & Calvillo. Preside la Comisión de Derecho Ambiental de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.

EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL PRESUNTO INFRACTOR ES EMPLAZADO A AQUÉL; establece que el cómputo de la caducidad de las facultades de la PROFEPA al que hemos hecho referencia, iniciará a partir del momento en el que se conceda la garantía de audiencia al interesado dentro del procedimiento sancionatorio.

En términos reales y utilizando un razonamiento llano, lo que esto significa, es que la Procuraduría se encuentra hoy sujeta a una nueva realidad procesal y a un reto, que exigen tomar decisiones legislativas y de política pública inmediatas. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS EN CONTRA DE INFRACTORES, DEBERÁN SER SUSTANCIADOS EN LA FORMA EXPEDITA QUE EXIGE LA LEY, SO PENA DE CADUCIDAD. Lo que en la práctica no sólo es poco frecuente, sino poco probable a la luz del número creciente de denuncias populares o ciudadanas recibidas por la PROFEPA, el alto volumen de inspecciones que impulsa oficiosamente la Procuraduría al año, en relación a los escasos recursos humanos y materiales con los que se cuenta para sustanciar los procedimientos jurídicos ambientales y emitir las resoluciones sancionatorias. Tópicos que nos conducen a la necesaria reestructuración orgánica de la institución, a la que nos hemos referido reiteradamente en análisis pasados.

El nuevo criterio jurisprudencial se dirige al núcleo de la función administrativa de la institución. Implicará sin duda efectos adversos que son desde ahora previsibles por la saturación de la PROFEPA, y que serán de suma importancia para sus servidores públicos, cuya omisión en el encargo de resolver los procedimientos sancionatorios ambientales en tiempo, devendrá en la actualización de la caducidad del procedimiento administrativo ambiental. Dos consecuencias son suficientes para apreciar la relevancia y los alcances de este nuevo criterio de nuestros tribunales federales: a. la ineficacia jurídica de la actuación de la PROFEPA por el incumplimiento de los tiempos y momentos del procedimiento punitivo ambiental; b. las responsabilidades y sanciones derivadas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos [LFRASP].

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente [LGEEPA], la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [LFPA] y la LFRASP establecen, en ese orden:

[LGEEPA] **ARTÍCULO 168.**- Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

[LFPA] **Artículo 60.**- [...] Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

[LFRASP] **ARTICULO 8.**- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

[LFRASP] **ARTÍCULO 12.**- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

De lo anterior, se deduce que los servidores públicos, que habiendo emplazado a un infractor ambiental, no emitan en tiempo el resolutorio sancionatorio, incurrirán a título personal en responsabilidad administrativa, al ser responsables de la causa de caducidad e ineficacia del procedimiento [y por ende responsables de la impunidad ambiental].

MECANISMOS DE DESCONGESTIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y USO ESTRATÉGICO DE LOS RECURSOS INSTITUCIONALES PARA PERSEGUIR ILÍCITOS RELEVANTES.

La saturación de las vías procesales, que deviene en la imposibilidad institucional para abatir la impunidad, es una constante en las instancias de procuración de justicia en todo el país. Las Procuradurías y Fiscalías Generales, se encuentran saturadas con averiguaciones previas por “delitos de bagatela” o poco relevantes, que distraen los recursos del sistema penal y de seguridad pública, necesarios hoy día para procesar delitos importantes y perseguir a la delincuencia organizada.

Esta realidad no es privativa del sistema penal, es exactamente aplicable a lo que acontece en las Procuradurías administrativas ambientales. La legislación federal, por ejemplo, mandata a la PROFEPA sancionar todas y cada una de las violaciones de la normatividad ecológica. Lo que resulta absolutamente deseable y necesario. No obstante ello, abatir la impunidad en materia ambiental no implica procesar todas las infracciones y denuncias ciudadanas recibidas por la PROFEPA, mediante un solo mecanismo de inspección y sanción administrativa.

En materia ambiental es necesario optar por otras salidas alternas al procedimiento sancionatorio ordinario, que permitan a la PROFEPA resolver los conflictos sociales derivados de la violación de la ley ambiental, sin necesidad de desviar los recursos materiales y humanos que son escasos, en general, en todas las instituciones de protección y procuración de justicia ambiental. Debemos buscar impulsar desde ahora, mecanismos de abatimiento a la impunidad, que sean una opción alterna a los procedimientos largos de emplazamiento, desahogo y valoración de prueba, emplazamiento a alegatos, resolución administrativa, verificación posterior de ésta, así como ejecución de multas.

Sobre este particular, existe amplia evidencia de la eficacia de las diversas salidas alternas que prevé el sistema penal acusatorio, actualmente en proceso de implementación en el país.

El nuevo sistema penal prevé instancias de justicia restaurativa, criterios de oportunidad, suspensión de proceso a prueba y acuerdos reparatorios, como medios que hacen posible resolver el conflicto por la comisión de delitos, sin necesidad de desahogar todo el proceso hasta la sentencia de juicio. Si se prevé el uso de estos mecanismos para ilícitos delictivos, por qué no prever su utilización para el caso de ilícitos administrativos.

Estos mecanismos no son del todo novedosos a la materia ambiental. En virtud de la reforma legislativa de 1996, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente introdujo, de manera tímida y claramente ineficaz, la figura de la conciliación en el procedimiento administrativo ambiental:

ARTÍCULO 196.- Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

Este precepto, en los términos como fue concebido y redactado, ocasionó la ineficacia de la conciliación como un mecanismo útil y práctico para la justicia ambiental. Y hoy resulta inútil en los términos vigentes, como un mecanismo de descongestión y abatimiento de la impunidad, principalmente por que prevé a la conciliación únicamente para aquellos casos de denuncias populares que impliquen hechos no violatorios de la ley. Es decir, la conciliación sólo procede cuando no hay infracción administrativa. Luego entonces, es un mecanismo inservible desde un punto de vista conceptual, para aportar una salida alterna en el caso de infracciones administrativas “de bagatela” o irrelevantes, que deben ser atendidas por la PROFEPA en respuesta a la ciudadanía.

Para apreciar la incorporación del sistema de salidas alternas en el derecho punitivo mexicano, resulta útil la transcripción de los siguientes preceptos del Código de Procedimientos Penales del Estado de México, que ha incorporado el sistema pena acusatorio:

Principio de legalidad procesal y oportunidad

Artículo 110. El ministerio público deberá ejercer la acción penal en todos los casos en que sea procedente.

No obstante lo anterior, **el ministerio público podrá prescindir total o parcialmente de la persecución penal**, que se limite a alguno o varios hechos delictuosos o a alguna de las personas que participaron en el mismo, cuando:

XII. Cuando se emplee cualquier mecanismo alternativo para la solución del conflicto, previsto en el presente ordenamiento;

Artículo 115. Son mecanismos alternativos de solución de controversias la mediación, la conciliación, el arbitraje y cualesquiera otros que establezca este código.

Acuerdo reparatorio

Artículo 116. Se entiende por acuerdo reparatorio el pacto entre la víctima u ofendido y el imputado que lleva como resultado la solución del conflicto a través de cualquier mecanismo idóneo que tiene el efecto de concluir el procedimiento.

Procedencia

Artículo 117. Procederán los acuerdos reparatorios en los delitos culposos; aquellos en los que proceda el perdón de la víctima u ofendido; los de contenido patrimonial que se hayan

cometido sin violencia sobre las personas; y en aquellos que tengan señalada una pena cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años de prisión.

De lo anterior, podemos deducir que en el procedimiento de procuración de justicia ambiental, podrían aplicarse mecanismos y fórmulas similares y afines al sistema penal acusatorio, que permitan resolver los conflictos derivados de violaciones menores de la ley ambiental, o aquellos vinculados a la producción de daños poco relevantes denunciados por la ciudadanía a la PROFEPA, descongestionando el sistema administrativo, sin necesidad de sustanciar el procedimiento como lo prevé actualmente la ley. Con ello, se posibilitaría a la Procuraduría a emplazar y procesar las infracciones ambientales verdaderamente meritorias. Este esfuerzo requerirá de una clasificación de infracciones menores en la LGEEPA, así como en el resto de las leyes ambientales sectoriales. De manera que el legislador prevea exactamente cuáles son las infracciones menores, que admitirán salidas alternas en el procedimiento que sustancie la PROFEPA. Lo que implica un esfuerzo de análisis real de el número y características de las infracciones menores o “de bagatela”, que actualmente bloquean la operación de la institución.

En las entidades federativas en donde se han aplicado las salidas alternas del proceso penal acusatorio, se ha observado un incremento sustancial en la resolución de los conflictos penales en tiempos ágiles previamente impensables. Lo que no significa que existe impunidad o tolerancia a la delincuencia. Por el contrario, se trata de conflictos en donde las partes acuerdan una forma anticipada y simplificada de resolución, por así convenir a sus intereses. En estos casos el responsable reconoce y asume su responsabilidad, la víctima denunciante es atendida y escuchada, los daños menores son reparados y las sanciones atenuadas o simplemente no son aplicadas.

Analizar la forma de operación de estos instrumentos, y la manera en la que podrían ser utilizados en el sistema de procuración de justicia ambiental, rebasa el objeto del presente artículo, siendo materia de futuras publicaciones.

Por ahora basta decir, que a la luz de la exigencia de los nuevos criterios de caducidad de los Tribunales Federales, la PROFEPA se ve hoy día obligada a cambiar la política de inspección y vigilancia, a efecto de utilizar de manera más estratégica los recursos materiales y humanos necesarios para procesar jurídicamente a los infractores de la ley ambiental.

Para alcanzar la eficacia que exige la ley administrativa, en términos de emisión de resoluciones ambientales sancionatorias, deberán buscarse mayores recursos materiales y humanos. Pero sobre todo, resulta hoy indispensable y urgente abordar los mecanismos de descongestión procedimental, que permitan a la PROFEPA ser más ágil y eficaz en la inspección y vigilancia, así como en el abatimiento y control de la informalidad ambiental.

Con estos nuevos instrumentos, se abre una alternativa para que la PROFEPA se convierta en una agencia más ágil y eficaz, cercana a la ciudadanía denunciante, más efectiva en la resolución de conflictos sociales derivados de la violación de las normas y de los daños ambientales producidos por los infractores. ■