

Sistema de Justicia e Implementación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Por Gabriel Calvillo Díaz



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.

A partir del año 2008, hemos venido escuchando de manera reiterada comentarios y debates respecto a la *implementación* de las reformas constitucionales que México ha impulsado para desarrollar diversos ámbitos de su sistema de justicia. Las modificaciones a la Constitución a las que hacemos referencia, han sido extensas y en general representan un momento de suma importancia en la construcción de un país civilizado, en el que los conflictos sociales se diriman eficientemente a través de canales institucionales con la participación destacada del Poder Judicial de la Federación. Estas reformas han incluido las materias de derechos humanos, medio ambiente, juicio de

amparo, acciones colectivas y justicia alternativa. Todo lo cual ha permitido consolidar el empoderamiento de la sociedad civil frente a los actos que atentan en contra del orden social.

Pero quizá el mejor ejemplo de *implementación* al que podemos acudir para entender el proceso de transformación de la justicia mexicana, es el relativo a la reforma que transfigura el sistema penal del país de uno de corte inquisitivo-mixto a uno de naturaleza acusatoria, adversarial y oral. El 13 de octubre del 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que fue creado el Consejo de Coordinación para la implementación



del Sistema de Justicia Penal. En el texto de este documento que precisamente crea un órgano específico de implementación de una reforma legal estructural, destaca una idea central: la necesidad de realizar acciones puntuales y calendarizadas para llevar a la práctica una reforma constitucional trascendental en todo el país, de forma que se alcancen los objetivos y mandatos del Congreso de la Unión y de los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además de la reforma penal citada, entre las reformas de la Constitución a las que nos hemos referido, se encuentra la relativa al derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la persona, así como la inclusión de la garantía correlativa a dicho derecho contenida el párrafo quinto del artículo cuarto del mismo ordenamiento, que mandata: **“EL DAÑO Y DETERIORO AMBIENTAL GENERARÁ RESPONSABILIDAD PARA QUIEN LO PROVOQUE EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY”.**

Este precepto es el basamento constitucional del nuevo Sistema de Justicia Ambiental, que tiene por objeto la resolución de los conflictos sociales que se suscitan a causa de las conductas que generan el detrimento de los elementos y recursos naturales y los servicios que éstos proveen. Este conflicto constituye la fuente histórica de todo el Derecho Ambiental internacional y nacional.

La importancia del nuevo Sistema de Justicia Ambiental es evidente. Las nuevas reglas de responsabilidad se encuentran hoy vigentes, pero ¿los órganos del Estado mexicano se encuentran preparados para su aplicación? A continuación plantearemos los pasos que los tres poderes de la Unión deberán haber llevado a cabo para cumplir con el mandato de tutela de los derechos humanos ambientales, incluido el derecho frente a la responsabilidad por daño y deterioro ambiental.

Proceso de Implementación en el Poder Legislativo Federal

En el Segundo Artículo transitorio del Decreto del 8 de febrero del 2012, que expidió los textos de responsabilidad por daño ambiental, fundamentales para la defensa de los derechos ambientales de los mexicanos, se dio el mandato para dar el primer paso a lo que de facto será el proceso de implementación del sistema justicia ambiental y la tutela de las prerrogativas constitucionales en la materia.

El Decreto estableció: *“El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental”.* Este mandamiento constituye un avance histórico en la construcción del sistema de justicia en esta materia.

En cumplimiento a ese mandato, el Congreso no solo se limitó a incorporar las reformas sobre responsabilidad por daño a las diversas leyes ambientales federales (LGEEPA, LGPGIR, LGDFS, LGVS etc.) , sino que en el mismo acto expidió un nuevo ordenamiento, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuyo artículo primero expresa inequívocamente su naturaleza reglamentaria la Constitución, a efecto de regular la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

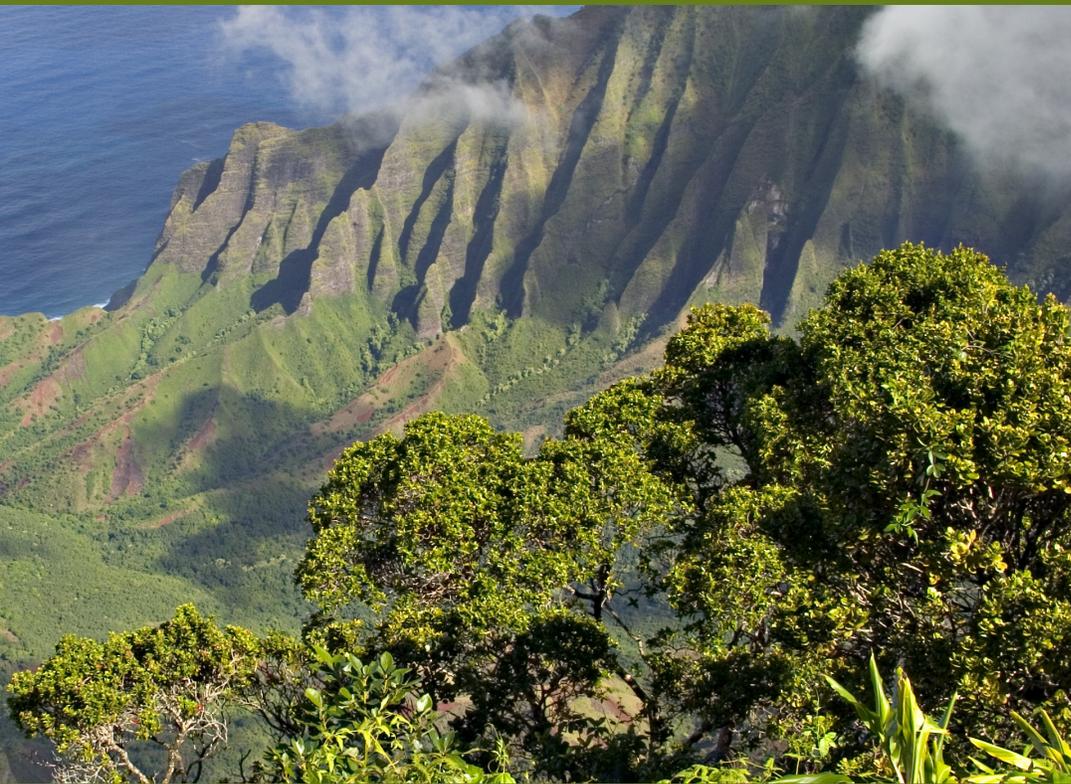
En suma, el Congreso de la Unión se aseguró de llevar a cabo las acciones de implementación legislativa secundarias necesarias para vincular todas las reformas impulsadas desde 2008 para modificar la Constitución,



generando una sinergia en materia ambiental con los temas de defensa de derechos humanos, juicio de amparo, acciones colectivas, justicia alternativa y sistema penal acusatorio. Este momento lo podemos ubicar históricamente el 7 de junio del 2013, fecha en la que LEFRA fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Un mes después este ordenamiento entró en vigor en toda la república.

Concluido el proceso de *implementación* del sistema de responsabilidad por daño ambiental en la legislación secundaria, corresponde plantear la interrogante respecto a si los otros dos poderes federales requieren llevar a cabo actos de implementación en su ámbito. Antes de reflexionar sobre este particular vale la pena precisar a qué nos referimos cuando hablamos de un proceso de *implementación*.

El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo *implementar* como la acción de poner en funcionamiento, aplicar métodos y medidas para llevar a cabo algo. En



ese sentido, al igual que con el nuevo sistema penal acusatorio, para el cual fue creado un Consejo de Coordinación de implementación, en materia ambiental se requiere impulsar un conjunto de actos precisos y calendarizados para llevar a la práctica las reformas tanto constitucionales, como las contenidas en LEFRA, las leyes ambientales y el Código Penal Federal en materia de responsabilidad por daño al entorno. Estas acciones aplican a las autoridades judiciales federales y las ejecutivas ambientales y penales quienes deberán llevar a cabo medidas y aplicar métodos especializados para cumplir con los objetivos del nuevo sistema de justicia ambiental.

Proceso de Implementación en el Poder Judicial de la Federación.

Respecto al Poder Judicial de la Federación, el artículo 30 de LEFRA prevé:

Artículo 30.- El Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.

En ausencia de los anteriores serán competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental a que hace referencia el presente Título los jueces de distrito que correspondan según la materia.

En relación a este precepto el artículo tercero transitorio del Decreto que expidió la Ley, mandata:

TERCERO.- Los Juzgados de Distrito especializados en materia ambiental deberán establecerse en un término máximo de dos años contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. La Jurisdicción especializada en materia ambiental podrá otorgarse a los Juzgados de Distrito en funciones en cada circuito jurisdiccional o de acuerdo a lo que disponga el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto

implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales. El personal de cada uno de dichos Juzgados de Distrito recibirá capacitación especializada en materia de normatividad ambiental.

En ese sentido antes del 7 de julio del 2015, el Consejo de la Judicatura Federal deberá llevar a cabo tres tareas de implementación del Sistema de Justicia y Responsabilidad por Daños Ambientales: designar quiénes serán los jueces de Distrito que recibirán la jurisdicción ambiental especial en materia ambiental, proporcionar capacitación a dichos funcionarios y emitir el Acuerdo por el cual se haga operativa la competencia de los Juzgados especializados ambientales.

Sobre el particular debemos comentar la reforma contenida en el artículo segundo del mismo Decreto de expedición de LEFRA, que hasta la fecha ha sido poco comentada pero que representa una oportunidad importante para la implementación del sistema de justicia ambiental en sede judicial.

Dicho precepto prevé una modificación del artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en relación a la ampliación de la competencia del Poder Judicial para conocer de la materia ambiental:

Artículo Segundo. Se reforman el párrafo segundo del artículo 168 y el artículo 169; y se adicionan tres párrafos al artículo 168 y un párrafo último al artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue: LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

ARTÍCULO 176. ...

...

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, **podrán controvertirse en vía de juicio**



ante los juzgados de distrito en materia administrativa. Cuando se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El artículo 176 citado regula las vías de impugnación de las resoluciones administrativas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en la cuales, atento a lo previsto por el artículo 169 de la LGEEPA, puede incluirse los términos de la *responsabilidad y la reparación del daño ambiental*. La reforma en comento prevé la competencia de los Juzgados de Distrito en materia *administrativa* para conocer de los juicios en los que se controvierta, entre otros, la temática de reparación del daño al entorno. Se trata de una competencia similar a la del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que puede conocer de estas controversias a través de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La redacción de este precepto debe explicarse en el contexto del debate llevado a cabo en Comisiones tanto de la Cámara de Diputados, como en el Senado de la República. La decisión legislativa fue en el sentido de que el Poder Judicial creará los Juzgados de Jurisdicción especial en

materia ambiental, y los Juzgados de Distrito en materia administrativa que se encuentran más cercanos a la aplicación de las leyes ambientales sectoriales, conocieran de la temática de daño ambiental vinculada en actos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En este contexto el reto de implementación en sede jurisdiccional, corresponde a la delimitación competencial para conocer sobre controversias por daño ambiental, sean que hayan sido planteadas ante la PROFEPA y consten en una resolución administrativa, o bien, directamente ante los Juzgados de Distrito Especializados. La oportunidad para el Consejo de la Judicatura es clara, unificar la competencia designando de entre los Juzgados de Distrito en materia administrativa aquellos que recibirán la jurisdicción especial ambiental, para que un solo órgano debidamente capacitado conozca de controversias del sistema de responsabilidad que prevé LEFRA, sea en vía contenciosa administrativa o en vía de acción y proceso judicial de responsabilidad ambiental.

Proceso de Implementación en la SEMARNAT y la PROFEPA

El proceso de implementación en estas dependencias resulta particularmente importante. Debemos decir que durante el último tramo del proceso legislativo

que dio lugar a la expedición de LEFRA, las instituciones administrativas ambientales se encontraron ausentes. Esto es, el proyecto de este ordenamiento, aún y cuando nació hace más de diez años en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no fue debatido con esta institución ni con la SEMARNAT creando un reto importante de implementación administrativa a partir de la entrada en vigor de la Ley, y de la aplicación obligatoria de las reglas de responsabilidad y las obligaciones de reparación y compensación ambiental ante las autoridades del sector ambiental.

La LEFRA crea un régimen único de responsabilidad por daño ambiental. Esto es, un conjunto unificado de reglas relativas a los derechos y obligaciones sustantivas y procesales aplicables al conflicto por daño ambiental. Estas reglas son exigibles en cualquiera de los procedimientos y procesos previstos por los artículos 1º y 3º de la Ley, sean administrativos, colectivos, penales, de amparo o de justicia alternativa:

Artículo 1o.- La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Artículo 3o.- Las definiciones de esta Ley, así como la forma, prelación, alcance, niveles y alternativas de la reparación y compensación del daño al ambiente que en ella se prevén, serán aplicables a:

I. Los convenios, procedimientos y actos administrativos suscritos o sustanciados de conformidad a las Leyes ambientales y los tratados

internacionales de los que México sea Parte;

II. El procedimiento judicial de responsabilidad ambiental previsto en esta Ley;

III. La interpretación de la Ley penal en materia de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como a los procedimientos penales iniciados en relación a estos;

IV. Los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en las Leyes, y

V. La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Qué significan estos preceptos para la autoridad administrativa desde la óptica de la *implementación*?

Los artículos 45 de LEFRA y Segundo Transitorio del Decreto que expide dicho ordenamiento, establecen acciones puntuales de implementación que deberá llevar a cabo la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de la capacitación de evaluadores del impacto ambiental y del análisis del sistema respecto a los actos administrativos que expiden las áreas de gestión de la dependencia, una de las tareas más importantes para implementar LEFRA, tiene que ver con la operación del Fondo de Responsabilidad Ambiental:

Artículo 45.- El Fondo de Responsabilidad Ambiental tendrá como objeto el pago de la reparación de los daños que sean ocasionados al ambiente, en los casos que por razones de urgencia o importancia determine la administración pública federal, además del pago de los estudios e investigaciones que el juez requiera realizar a la Secretaría o la Procuraduría durante el proceso jurisdiccional de responsabilidad ambiental.

TRANSITORIOS

SEGUNDO.- El Fondo de Responsabilidad Ambiental deberá ser constituido y sus bases y reglas de operación, elaboradas y aprobadas dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

Para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no se prevén numerosos mandatos expresos del legislador. No obstante lo anterior, es a esta institución a la que se le han conferido las mayores atribuciones a propósito de la expedición de LEFRA. Más aún, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de justicia ambiental dejan en claro la nueva naturaleza de la PROFEPA, como órgano de defensa del derecho de todas las personas a un medio ambiente sano, de prevención e investigación, así como de determinación de la responsabilidad por daño ambiental:

CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Artículo 1o ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, **el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.**

Artículo 4o...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. **El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.**

De estos preceptos resulta claro que la PROFEPA no sólo es hoy una institución de protección al ambiente, si no fundamentalmente de protección de los derechos humanos ambientales, con el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones, y determinar las responsabilidades que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Este nuevo rol que le concede LEFRA a la PROFEPA, así como las nuevas reglas para contenidas en dicho ordenamiento y en todas las leyes ambientales administrativas, requieren de acciones puntuales de implementación que pueden ir desde la capacitación a los funcionarios públicos, el desarrollo de áreas periciales con especialización forense o científico procesal, hasta el desarrollo orgánico de la misma institución para generar la dinámica adecuada en el ejercicio de las nuevas atribuciones que le confiere la ley. Entre las áreas de oportunidad que podemos anticipar en una posible Ley Orgánica de la Procuraduría encontramos la de la creación de una Dirección General de Servicios Periciales, un Centro de Justicia Ambiental Alternativa, un área o Subprocuraduría de Prevención, el desarrollo de las estrategias probatorias y de inspección, así como la vinculación de la PROFEPA con otras autoridades. En éste último tópico concluiremos dos temáticas de implementación de suma importancia:

a. Implementación para ejercer la acción de persecución judicial de la PROFEPA ante el Poder Judicial de la Federación. Que implica las acciones de desarrollo de capacidades de litigio para ejercer la acción de responsabilidad ambiental ante los nuevos Jueces de Distrito de jurisdicción ambiental, con el objeto de lograr, entre otros, el embargo precautorio de bienes de los responsables del daño ambiental, la imposición de nuevas medidas cautelares, así como imposición de sanciones

económicas superiores a las que la PROFEPA puede imponer en el ámbito administrativo (hasta por el equivalente a 600,000 días de salario mínimo general vigente).

La implementación requerida en este rubro requiere de un cambio de visión y técnicas de litigación, en donde la Procuraduría se someterá a un sistema adversarial dejando atrás la relación de autoridad o supra a subordinación que caracteriza a los actos administrativos. Requerirá asimismo de un ejercicio de producción de la prueba a la que la Procuraduría no ha sido sometida, necesario para acreditar frente al Juez los supuestos de la responsabilidad ambiental, tales como la acreditación del nexo de causalidad, el estado base previo al daño, la medición de las pérdidas y menoscabos de los elementos naturales y servicios ambientales, entre otros.

b. Implementación del sistema de política criminal en materia ambiental conjuntamente con la Procuraduría General de la República. A este tópico se refiere el Título Tercero de LEFRA, que prevé la obligación de ambas Procuradurías de crear una política criminal en materia administrativa y penal ambiental, y expedir un programa conjunto en el que se transmita a la sociedad los objetivos de ambas instituciones en materia de prevención, investigación, persecución, sanción y reinserción social tanto administrativa como penal:

Artículo 53.- El Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión desarrollarán políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la

reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte. **Para tal efecto la procuraduría y la Procuraduría General de la República expedirán y harán público el programa respectivo.**

Estas políticas serán acordes con la formulación y conducción de la política ambiental y se llevarán a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A la Procuraduría General de la República le corresponderá desarrollar los programas de capacitación respecto del régimen de reparación del daño que, ahora unificado, se comparte entre el proceso penal, el procedimiento administrativo y el proceso judicial de responsabilidad ambiental. Igualmente deberá reflexionarse sobre los cambios que traen consigo los conceptos de daño que integran los tipos penales, para la integración de las averiguaciones previas y posteriormente las carpetas de investigación, así como los requerimientos de capacitación de los peritos que serán sometidos a interrogatorio y contrainterrogatorio en el sistema adversarial.

Finalmente, se deberá llevar a cabo una adecuación de política pública en la que se considere que los ciudadanos son hoy considerados víctimas de los ilícitos ambientales:

Artículo 56.- Atento a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerará víctima de los delitos contra el ambiente a toda persona habitante de la comunidad posiblemente afectada por el ilícito cuando se

constituya como denunciante ante el Ministerio Público.

El reconocimiento de los miembros de la comunidad como víctimas con calidad de acusadores coadyuvante en el nuevo proceso penal, con pleno acceso a los expedientes o carpetas de investigación penal, que caracterizará el ejercicio en el nuevo sistema penal acusatorio, deberá replantear la visión de la PROFEPA respecto a la intervención procedimental de los ciudadanos que presentan denuncias populares administrativas. Los denunciante en el procedimiento administrativo cuentan con el mismo derecho de coadyuvancia con la autoridad e incluso con facultades de impugnación de sus resoluciones, lo que plantea uno de los retos más importantes de implementación para la autoridad administrativa: la nueva relación con la ciudadanía en la tarea de garantizar los derechos humanos ambientales, y determinar las responsabilidades en el contexto del nuevo régimen de justicia y responsabilidad planteado por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Finalmente, debemos concluir que los retos de implementación de este nuevo sistema de justicia no se limitan a las autoridades de los tres poderes de la Unión, sino que implican acciones puntuales de adaptación para el cumplimiento por parte de los ciudadanos y las empresas reguladas quienes tenemos el deber de cumplir con la normativa ambiental, y prevenir y en su caso reparar los daños ocasionados al entorno.

A estas tareas debemos sumar la capacitación de los asesores ambientales, abogados, evaluadores y auditores ambientales y demás profesionistas que operaremos bajo el nuevo régimen de reglas que nos hemos dado los mexicanos. ■