

RESERVAR LA INFORMACIÓN DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL: UNA DECISIÓN INQUISITIVA Y ANACRÓNICA

Teniendo presente la temática en la que se hace énfasis en este número de la revista *DERECHO AMBIENTAL Y ECOLOGÍA*, resulta imposible resistirnos a emprender en su sección sobre derecho penal ambiental, una reflexión sobre la polémica y el debate que se suscitan actualmente en nuestra sociedad, a propósito de las figuras más inquisitivas y anacrónicas del derecho procesal punitivo mexicano.

Nos referimos a la disquisición propiciada por un filme, que en fechas pasadas ha expuesto la tesis de presunción de culpabilidad, como una aberrante realidad aún presente en el sistema procesal penal. ¿Qué debemos hacer los ambientalistas frente a la alarma social producida por este acontecimiento?

Nuevamente proponemos continuar el análisis comparativo entre el sistema penal acusatorio, impulsado por la reforma constitucional del 2008, y el procedimiento sancionatorio administrativo ambiental, sustanciado por las autoridades de protección del ambiente.

En ese sentido nos preguntamos:

LA ACTUACIÓN DE LAS PROCURADURÍAS AMBIENTALES ¿OBEDECE A UN ESQUEMA DE JUSTICIA DE CORTE INQUISITIVO, O BIEN, RESPONDE A UN SISTEMA ACUSATORIO GARANTISTA QUE IMPULSE LA PUBLICIDAD COMO PRINCIPIO DE OPERACIÓN?

Por los límites de extensión y objeto de esta publicación,

haremos referencia únicamente a algunos elementos que permiten caracterizar a un sistema punitivo inquisitivo, contrastándolo con uno de corte acusatorio garantista [en el entendido de que el procedimiento sancionatorio administrativo ambiental constituye derecho punitivo].

El sistema punitivo inquisitivo tiene diversos orígenes, pero uno de los más claros es el derecho canónico de la Edad Media. Surge como consecuencia de la aparición de los Estados nacionales y los conflictos surgidos al tratar de someter al poder feudal y a aquellos individuos considerados como infieles para la iglesia católica. Este sistema de justicia arbitrario, comienza su declinación con las ideas provenientes de la Revolución Francesa y el surgimiento de las garantías procesales y los derechos del hombre.



<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/06/index.php?section=politica&article=008n1pol>



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.

Uno de los principales rasgos de un procedimiento punitivo de corte inquisitivo [administrativo o criminal], es la concentración de las funciones de investigación y juzgamiento en un mismo órgano, lo que evidentemente es poco garantista al ser contradictorio e inconciliable con el derecho del infractor o imputado por la comisión de una infracción o un delito, a ser juzgado por un órgano imparcial. En un sistema acusatorio se separan las funciones de investigación y juzgamiento que se encargan a órganos diferenciados, previendo así mayores garantías al imputado bajo la racionalización del sistema procesal.

Por otro lado, en un procedimiento inquisitivo la víctima de la infracción no es considerada como parte del procedimiento punitivo, por lo que la actuación de las autoridades de procuración de justicia se hace "a nombre de la sociedad", como una función abstracta. En contraste, en un procedimiento acusatorio garantista la víctima es considerada como una parte importante en la litis, se protege su dignidad, y se reconoce lo vital de su aportación a la investigación y al proceso.

Tal y como lo expone el filme al que hemos hecho referencia, en un sistema con rasgos inquisitivos, el infractor o imputado no es tratado como inocente durante el procedimiento, pues se opera bajo el principio de culpabilidad con las gravosas consecuencias que esto trae consigo para el imputado en su patrimonio, libertad, persona y en su dignidad. Un sistema acusatorio, como al que nuestro país aspira y al que arribamos tardíamente, se sustenta en el principio de presunción de inocencia, que por ahora no requiere mayor explicación.

Finalmente, es importante hacer notar que *EN UN PROCEDIMIENTO ACUSATORIO SE PRIVILEGIA LA PUBLICIDAD*, en clara ventaja sobre el sistema inquisitivo. Principio que tiene muchas formas de manifestación.

Existen muchos otros elementos que permiten el contraste y diferenciación de ambos modelos, como los fines mismos del proceso, que en el caso del sistema inquisitivo es castigar al culpable, y en el acusatorio la solución del conflicto en particular; así como la facilitación del derecho a la defensa que es limitado en el sistema inquisitivo. Pero la simple reflexión de los aspectos antes expuestos, es suficiente para sustentar una afirmación evidente. El sistema acusatorio es un modelo mucho más avanzado que el sistema inquisitivo. Esto es lo que los ciudadanos hemos percibido de la exposición realizada por el filme sobre presunción de culpabilidad.

A la luz de lo dicho, ¿qué podemos decir del procedimiento de procuración de justicia ambiental?

En primer lugar, que el procedimiento sancionatorio ambiental constituye derecho punitivo.

En segundo lugar, que en el procedimiento sancionatorio ambiental, se concentran las funciones de investigación y juzgamiento en una sola autoridad administrativa. Es decir, las procuradurías ambientales verifican el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos regulados, pero no acusan a los infractores ante un tribunal imparcial [como podría ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa]. Se trata de

una instancia de procuración y administración de justicia, juez y parte, situación que afecta la objetividad de sus resoluciones.

En tercer lugar, la autoridad ambiental procura justicia en forma abstracta, es decir, "a nombre de la sociedad", olvidándose en la práctica de que las víctimas de las infracciones ambientales somos todos los mexicanos, entre ellos los denunciantes a quienes no se nos permite el acceso a los expedientes sancionatorios, más allá de una breve e inútil etapa de denuncia popular. El sistema normativo y la interpretación que la autoridad ha querido hacer sobre el mismo, impide que una vez realizada una visita de inspección y emplazado al infractor al procedimiento, los denunciantes podamos aportar pruebas relevantes para resolver el conflicto en particular. Esta característica afortunadamente ha sido corregida por algunas procuradurías ambientales locales, que han iniciado un proceso de ciudadanización, creando consejos ciudadanos y asumiendo su papel como procuradoras del derecho de los mexicanos a un medio ambiente adecuado.

Por lo que hace al principio de presunción de inocencia, desafortunadamente hemos observado una deficiencia en los expedientes de la autoridad de protección ambiental. Sistemáticamente se ha pretendido trasladar al gobernado la carga de la prueba sobre su inocencia, intentando inquisitivamente relevar a las Procuradurías de su obligación de probar plenamente la existencia del ilícito y la participación del infractor. Como hemos observado en un creciente número de casos, la autoridad ambiental se limita en el procedimiento punitivo, a imputar infracciones e imponer medidas correctivas frecuentemente gravosas, con base a las simples observaciones y afirmaciones superficiales y carentes de sustento probatorio de sus inspectores. Evidencia de ello es el uso indiscriminado de las tesis jurisprudenciales identificadas con el rubro *ACTAS DE INSPECCIÓN, VALOR PROBATORIO*, con las cuales la autoridad asume que cualquier dicho de sus inspectores, sin elementos técnicos o periciales es suficiente para imputar y sancionar a un gobernado. Sin duda alguna un acta de inspección es un documento público que hace prueba plena del dicho de un inspector ambiental, pero ello no acredita que ese dicho tenga sustento en elementos probatorios idóneos, sólidos y creíbles.

Las consideraciones anteriores, nos permiten concluir que el sistema sancionatorio ambiental posee a la fecha y en lo general, características mixtas a la luz de los opuestos entre el sistema inquisitivo y el acusatorio, con una desafortunada excepción que inclina la balanza en el sentido equivocado. La relativa a la resistencia hacia la publicidad de la información ambiental procesal.

LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN EN EL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL ES UNA DECISIÓN LEGISLATIVA Y ADMINISTRATIVA QUE RESULTA INQUISITIVA Y ANACRÓNICA.

El artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé una *facultad discrecional* para que las autoridades, entre ellas las de procuración de justicia ambiental, reserven la información de un procedimiento administrativo punitivo, al señalar:

*Capítulo III
Información reservada y confidencial*

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

V. *Causar un serio perjuicio* a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Esta facultad no fue prevista por el legislador para que las autoridades ambientales nieguen a los ciudadanos, como regla general, la información contenida en los procedimientos punitivos. Esta previsión de reserva de información implica que la publicidad en los procedimientos de verificación del cumplimiento de la ley ambiental, se restringirá única y exclusivamente en aquellos casos que su difusión pueda causar SERIO perjuicio a las actividades de verificación.

Desafortunadamente en adición a lo anterior, el artículo 159 BIS 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé:

ARTÍCULO 159 BIS 4.- Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, *denegarán la entrega de información cuando:*

II.- *Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;*

Si bien, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé como excepción la reserva de la información contenida en los procedimientos sancionatorios administrativos, bajo supuestos que deben fundarse y motivarse caso por caso, *la legislación ambiental de manera injustificada evidencia un elemento claramente inquisitivo, al restringir COMO REGLA GENERAL, la información contenida en los expedientes de inspección y vigilancia.* Lo que se agrava por la práctica de la autoridad de ampliar la reserva de esta información, incluso a etapas posteriores al emplazamiento y garantía de audiencia del gobernado, cuando la fase de investigación administrativa ha concluido y se ha formulado una imputación. Así como al negar acceso al denunciante a la fase de instrucción.

No cabe duda que reservar la información ambiental mientras la autoridad investiga una infracción, tiene cierta lógica y admite alguna justificación. Pero hacerlo una vez terminada la indagatoria de infracción y responsabilidad, durante la instrucción, resulta injustificado al impedir a la sociedad conocer el por qué la autoridad decidió sancionar o no hacerlo, o hacerlo de cierta manera. Impide también que se actualice la función de prevención general de la pena, dado que nadie se entera lo que realmente sucede con los infractores ambientales, lo que hace aberrante que las Procuradurías de Protección al Ambiente reserven por años el contenido de sus resoluciones. Los ciudadanos y las personas morales debemos conocer con toda claridad quién infringe la ley, así como qué consecuencias punitivas tuvo dicho acto.

Una reforma inmediata para impulsar un sistema sancionatorio ambiental más garantista, podría consistir en la simple modificación o adición al artículo 159 Bis 4 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los términos que a continuación se proponen:

REFORMA DEL ARTÍCULO 159 BIS 4.- Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, denegarán la entrega de información cuando:

- I.- Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional;
- II.- Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales pendientes de resolución o de *procedimientos de inspección y vigilancia en etapa de investigación;*

...

La información ambiental prevista en los procedimientos administrativos sancionatorios será pública, una vez que la autoridad reciba las actas de inspección y el infractor haya sido notificado sobre el plazo para ejercer su garantía de audiencia en términos de lo dispuesto por el artículo 167 de esta Ley. La autoridad ordenadora notificará al denunciante poniendo a su disposición las constancias del expediente, para que en términos de lo dispuesto por el artículo 193 ejerza su derecho de coadyuvancia y aporte las pruebas, documentación e información que estime pertinentes.

La Secretaría publicará en su Gaceta Ecológica, el listado de las personas infractoras que resulten responsables, así como las sanciones impuestas, una vez que las resoluciones administrativas queden firmes.

La intención de nuestros comentarios es generar un cambio hacia un sistema más garantista. No existen justificantes para no hacerlo. Para ello se requieren de reformas legislativas y voluntad política.

Pero más aún, nuestro país, sus autoridades y los ciudadanos necesitamos desterrar la cultura y la mentalidad inquisitiva, que son contrarias al sistema de justicia que merecemos los mexicanos.

Mientras no entendamos que la secrecía y la reserva de la información ambiental –particularmente aquella que corresponde a los razonamientos de la autoridad para pactar o convenir los términos de la reparación de los daños ambientales, así como para imponer, exentar, conmutar o revocar las sanciones por la violación a la ley– genera espacios para la incompetencia de los servidores públicos, la inequidad y la corrupción, no avanzaremos en el desarrollo del sistema de justicia ambiental y la mejora y equidad de los actos de autoridad, que requieren hoy de mayor transparencia y escrutinio por parte de la sociedad. ■