



**TALLER REGIONAL SOBRE FISCALIAS AMBIENTALES
BUENOS AIRES, ARGENTINA, 7 Y 8 DE NOVIEMBRE DE 2008
DESARROLLO Y CONCLUSIONES:**

El taller fue organizado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC) y la Unidad Fiscal Medio Ambiental de Argentina (UFIMA) con la asistencia técnica del Instituto el Derecho por un Planeta Verde de Argentina/Fundación Justicia para Todos

Previo a la realización del mismo, se invitó a participar a diferentes fiscales de Latinoamérica en un proceso abierto de consultas sobre el rol del Ministerio Público Fiscal en materia ambiental.

Esta iniciativa se basó en las conclusiones de los Talleres Subregionales de Acceso a la Justicia Ambiental que se realizaron en la ciudad de México en junio de 2007, en Asunción del Paraguay en Agosto de 2007, Barbados, Diciembre de 2007 y Lima en Marzo de 2008, en los cuales los participantes manifestaron un profundo interés respecto de la organización jurisdiccional para el acceso a la justicia ambiental, entre ellos, el rol, competencias, alcances y estructura de las fiscalías ambientales.

Asimismo, en el Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, celebrado en México entre el 1° y el 4 de Octubre de 2007, se creó la Red de Fiscales Ambientales, bajo el auspicio de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas para alentar el intercambio de conocimientos y experiencias en la región.

En virtud de ello, la Unidad Fiscal Ambiental de Argentina UFIMA, ha tomado la iniciativa de promover el estudio, debate y desarrollo de una norma modelo de funciones, competencias y atribuciones del Ministerio Público Fiscal Ambiental, a ser compartida y discutida por los actores jurídicos de los países de la región lo que motivó la realización de este taller de trabajo, con la colaboración técnica y financiera del PNUMA y la asistencia técnica del Instituto el Derecho por un Planeta Verde/Fundación Justicia para Todos.

En tal sentido, previo a la realización del Taller Regional de Fiscalías Ambientales se sometió a consideración de los diferentes fiscales ambientales un borrador de trabajo con la intención de provocar el diálogo, intercambio de opiniones y aportes intelectuales, fruto de sus amplios conocimientos y experiencias en la especialidad,

para lo cual hubo un período de emisión de comentarios e intercambio de opiniones por el plazo de dos meses.

Concluído el mismo, el Instituto el Derecho por un Planeta Verde/Fundación Justicia para Todos efectuó una reseña sistematizada de los aportes efectuados por FISCALES Y PROCURADORES AMBIENTALES, ACADÉMICOS, JUECES, ABOGADOS Y FUNCIONARIOS, SOBRE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL AMBIENTAL, FISCAL AMBIENTAL O FISCAL CON INTERVENCIÓN O COMPETENCIA EN DELITOS O CAUSAS AMBIENTALES.-

En el proceso de consultas intervinieron los siguientes expertos: René Zuñiga (Honduras), Carlos Rodríguez (Argentina), Ricardo Merlo Faella (Paraguay), Cristina Garrós (Argentina), Antonio Gómez (Argentina), Luis Manaces (Perú), Silvia Capelli (Brasil), Ana Paula Parente (Brasil), Juan Carlos Manriquez (Chile), Julita Pachas Napan (Perú), Carlos Arias (Perú), Mariana Catalano (Argentina), Orlando Rey Santos (Cuba), Jesús Reynaldo Machado Escalante (El Salvador), Genaro Santos Uribe (Perú), Giovanni Olmos Espino (Panamá) y Aquilino Vázquez García (México).¹

Finalmente, con fecha 7 y 8 de noviembre de 2008, se llevó a cabo en la Universidad de Buenos Aires, (UBA), Argentina, el TALLER REGIONAL SOBRE FISCALIAS AMBIENTALES, que contó con una asistencia de alrededor de 140 personas, en especial fiscales regionales y jueces. Se contó con la participación de los siguientes expertos: Silvia Capelli, Raúl de los Ríos, Ramiro González, Luis Hernández, Francisco Cantón del Moral, Juan Carlos Manriquez Rosales, José Angel Méndez, Ricardo Merlo Faella, Fernando Montes de Oca, César Rojas, Aldo Santos, Jarba Soares, Aquilino Vázquez García, Enrique Viana, René Zuñiga Vargas.

El Acto de Apertura se llevó a cabo el viernes 7 de noviembre y estuvo a cargo del Sr. Procurador General de la Nación Argentina, Dr. Esteban RIGHI y la Oficial Legal del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Caribe, Dra. Andrea BRUSCO.

Las Jornadas de Trabajo comenzaron el sábado 8 de noviembre con una Apertura a cargo del Fiscal Ambiental de Argentina, Dr. Ramiro González, luego una Sesión introductoria a cargo del Dr. Néstor Cafferatta, la metodología de los trabajos a cargo de la Dra. Silvana Terzi, ambos del Instituto el Derecho por un Planeta Verde/Fundación Justicia para Todos.

Presentación de la Red de Fiscalías Ambientales a cargo del Presidente de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas, Lic. Aquilino Vázquez García, que expresó lo siguiente:

¹ Se advierte que cuando se indica el país al que pertenece cada uno de los opinantes, se lo hace con criterio de nacionalidad de origen, sin que ello implique representación alguna del país de mención.-

- Esta Red, es un proyecto que se ha venido gestando desde el año 2002, junto con los trabajos del 1er Encuentro Internacional de Derecho Ambiental.
- Se consolida a través de la Firma de la Carta Intención suscripta el 3 de octubre de 2007.
- Fue firmada por fiscales y procuradores miembros de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas
- Durante los trabajos del 7º Encuentro Internacional de Derecho Ambiental se sumaron a este esfuerzo, los Procuradores Ambientales de Guerrero y Jalisco en México, así como procuradores y fiscales de Argentina, Perú, Brasil, Paraguay, de Centroamérica, entre otros, todos ellos asistentes al EIDA y miembros de la LIMAA.

SU MISIÓN ES:

- Proteger y conservar el medio ambiente a través de la Red, contando así con un aparato organizado, moderno, de diversidad cultural que brinde un servicio de alta calidad y contribuya a mejorar la administración de justicia.
- Incorporar en todos los ámbitos y al servicio de la sociedad todos aquellos criterios e instrumentos que aseguren la legalidad, la independencia y aprovechamiento de nuestros recursos naturales para el fortalecimiento del desarrollo sustentable en Hispanoamérica.

SUS OBJETIVOS SON:

- Ejecutar acciones y realizar actividades que propicien el estudio e investigación tendientes al eficaz ejercicio de las funciones de la Procuración de Justicia Ambiental y jurisdiccionales de las autoridades competentes en los países de origen de los signantes.
- Propiciar entre sus asociados y terceros el estudio, investigación y difusión de los avances y resoluciones que se produzcan en Hispanoamérica en materia de Procuración de Justicia Ambiental.
- Realizar Congresos, Seminarios, Cursos, Talleres y Conferencias que versen sobre la procuración de justicia ambiental.
- Colaborar en los estudios e investigaciones que realizan las autoridades y organizaciones civiles de los distintos países de Iberoamérica en temas de defensa jurídica del Medio Ambiente.

SUS FUNCIONES SON:

- Propiciar la investigación, el desarrollo, la difusión y el intercambio de ideas, buscando un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y una disminución considerable a los menoscabos ambientales que se han venido suscitando.
- Impulsar el estudio, la investigación y la difusión de los avances y resoluciones que se generen en los países hispanoamericanos en materia de Procuración de Justicia Ambiental, entre sus miembros y entre terceros.
- Realizar Congresos, Cursos, Seminarios y Conferencias que versen sobre la importancia en la actualidad en materia de Procuración de Justicia Ambiental, y en los mismos se discutan las formas para mejorar el aprovechamiento de recursos naturales, y restablecer el equilibrio ecológico.

- Coadyuvar en las investigaciones y estudios que realicen las organizaciones y las autoridades de los países hispanoamericanos en temas de Defensa Jurídica del Medio Ambiente.
- Unificar las fiscalías ambientales, teniendo un especial interés en uniformar las resoluciones y los procedimientos en materia de Procuración de Justicia Ambiental.
- Llevar a cabo visitas y pláticas serias con miembros del poder judicial a efectos de conocer los alcances y llevar a cabo la mejor coordinación entre autoridades.
- Fijar dentro de cada región objetivos específicos, que permitan la enumeración de prioridades, que puedan ser revisados continuamente a efectos de ir acorde al tiempo y necesidades.
- Llevar a cabo intercambio de información a través de un portal de Internet, así como a través de una revista electrónica de cooperación internacional.
- Llevar a cabo mesas de trabajo periódicas e informar a los miembros sobre los resultados, conclusiones e innovaciones.
- Llevar anualmente una reunión internacional, en donde la sede deberá ir cambiando a efecto de dar participación e inclusión a todos los miembros.
- Realizar estudios comparativos entre la funcionalidad de las fiscalías y procuradurías en cada uno de los países, así como analizar la factibilidad de aplicación de innovaciones derivadas de dichos estudios.
- Representar en lo general a las fiscalías y procuradurías ambientales firmantes en el ámbito académico y de intercambio de información, previo consentimiento de las mismas y bajo carácter personal.

EXPOSITORES:

1.- SILVIA CAPELLI, con la exposición del caso de Brasil, en donde se destacaron como fortalezas del sistema, la autonomía política, financiera, administrativa y presupuestaria. Por su parte, se destacó que el MPF es un órgano del Estado independiente, como también lo es la Administración Presupuestaria, que se realizan concursos públicos para la selección de técnicos, que cuentan con garantías constitucionales sobre movilidad, que existe investigación civil por el fiscal, recolectando el mismo la prueba, que el resultado de lo actuado y su compromiso puede valer como un título ejecutivo extrajudicial, que la investigación civil no limita la acción penal y que poseen fiscalías regionales por cuenca y volantes.

Por su parte se manifestó que el sistema del MPF en Brasil presenta las siguientes dificultades: problemas para la gestión y obtención de pruebas, infraestructura, falta de inversión por órgano ejecutivo, ejecución o cumplimiento de sentencia, especialmente con el poder público, penas no muy rígidas y condena indemnizatoria que va a un fondo de inversión que no es ejecutivo.

2.- FERNANDO MONTES DE OCA, México, apuntó como fortalezas la cercanía del MPF para prevenir, restaurar y sancionar al autor, la estructura operativa y técnica legal para dictar medidas cautelares, la coadyuvancia en los procesos penales por delitos ambientales, el sistema de denuncias populares, seguimiento en los diversos actos de competencia federal, estatal o municipal, la inhibición de las conductas atentatorias al medio ambiente, que se puede actuar sin necesidad de denuncia y que existe autonomía operativa.

A su vez, se señaló que en México el sistema del MPF para temas ambientales presenta las siguientes debilidades: problemas de competencias entre la jurisdicción federal, estatal y municipal, falta de autoridades de aplicación en los municipios, que hay más fiscalías y procuradurías, que hay insuficientes recursos materiales y humanos para procurar una justicia pronta y expedita, y que los controles son insuficientes para inhibir conductas atentatorias de impugnación de los actos de autoridad aprovechando el desconocimiento ambiental.

Existe una Procuraduría General para toda la Nación y hay delegados en las provincias. A su vez, hay Procuradurías en cada uno de los Estados, habiéndose seleccionado un equipo de profesionales especializados, los que responden a las denuncias realizadas por la ciudadanía y realizan la correspondiente inspección.

Sin embargo, se destacaron como debilidades de la Procuraduría en México el que cuenta con poco personal, insuficiente presupuesto y que las leyes poseen grandes lagunas.

3.- Enrique VIANA, de Uruguay expresó que el sistema actual posee independencia técnica, pero que no posee fiscalías ambientales y que la actividad penal ambiental no se encuentra desarrollada (cosa que no sucede con la parte civil).

4.- Aldo SANTOS, de Honduras expuso como fortaleza la autonomía funcional, administrativa y financiera y que el MPF es un órgano independiente, no integrando los tres poderes del Estado.

Respecto a las debilidades que se apuntaron para el caso Hondureño, expresó que el MPF no cuenta con rango constitucional, que opera con una ley orgánica, cuenta con poco presupuesto, necesitan mayor especialización de los fiscales, de los operadores de justicia y de los agentes públicos en temas ambientales, y que también deviene necesario una reglamentación de la función del fiscal ambiental.

5.- César ROJAS de Colombia, destacó como fortalezas el sistema penal acusatorio, el contar con legislación ambiental, con una policía judicial capacitada, con técnicos especializados y con jueces capacitados. A su vez se señalaron como debilidades que no posee una Unidad Especializada para delitos ambientales, que cuentan con legislación dispersa que contiene legislación sustantiva y, que las sanciones son irrisorias.

6.- Juan Carlos MANRIQUEZ, de Chile, destacó que la cuestión penal ambiental es de contenido económico, no existe una unidad independiente, que el MPF ejerce la acción pública penal, que no existe una ley sobre delitos ambientales y que la acción civil no la ejerce el MPF.

En tal sentido se destacó como fortaleza de Chile que el MPF es un organismo independiente y calificado, que sostiene la acción penal, que actúa de manera coordinada con una brigada especializada de la Policía Civil, que funciona también con un laboratorio y que existe un sistema de seguros que actúa como contrapeso. Por su parte, se destacó como debilidad la excesiva superposición de jurisdicciones, la legislación dispersa y la falta de compensación adecuada.

7.- Ricardo MERLO FAELLA, de Paraguay, señaló como fortaleza que cuentan con una Unidad Especializada en Delitos Ambientales, trabajan actualmente con más de veinticinco profesionales, los que asesoran y realizan pericias en los procesos en materia ambiental

En Paraguay rige el sistema acusatorio, contando con varias fiscalías ambientales, una por cada zona del país. Se destacó que han desarrollado material de apoyo, manuales operativos y protocolos de investigación por cada delito que investigan. Asimismo, se encuentran generando indicadores en pos de colaborar con las investigaciones penales.

Sin embargo, se sostuvo que esto no es suficiente. Han hecho reuniones con todas las instituciones involucradas en temas ambientales, por ejemplo en el caso de las cuencas hídricas, han elaborado indicadores de resultado, han clarificado los roles de cada actor y la función respectiva a fin de reforzar la actuación respecto a la implementación de políticas ambientales.

A su vez, se destacó que las debilidades que presenta el sistema en Paraguay se relacionan con las absoluciones que se dictan en este tipo de procesos, el difícil dictado de medidas cautelares, la violación de tipos penales en blanco, la disposición de cosas riesgosas, la falta de concientización sobre la gravedad de estos delitos y la necesidad de contemplar la indemnización y la recomposición.

8.- Luis HERNANDEZ, de Costa Rica expresó que la fiscalía se creo hace tiempo y que es la titular de la acción penal pública. Además cuentan con una Procuraduría de Estado.

Destacó que en cuanto a la figura de las víctimas existe una interesante que comprende a las asociaciones ambientalistas o cualquier ciudadano. Se encuentran normados aproximadamente 100 delitos ambientales, encontrándose protegido el medio ambiente *per se*. Respecto a las fortalezas que presenta el sistema, existe una depuración en la técnica legislativa para tipos ambientales comprendida por parámetros constitucionales para evitar conflictos respecto de la precisión de las leyes penales en blanco.

La fiscalía en Costa Rica posee competencia y asume casos emblemáticos y de hecho se han creado fiscalías temáticas en las zonas más críticas del país. Además realiza capacitaciones y, constituye un ente generador que ayuda a implementar los diferentes tipos penales. Igualmente se han establecido medidas de compensación, suspensión de juicio a prueba, etc.

En cuanto a la aplicación del principio precautorio, se destacó la diferencia entre el derecho penal y el derecho ambiental. En tal sentido se consideró de aplicación el *in dubio pro natura* vs. El *in dubio pro reo*, consistiendo la solución en que una vez que se verifica la actividad contaminante no es necesario constatar si se hizo el daño o demostrar el daño ambiental.

CONCLUSIONES Y BASES PARA UNA NORMA MODELO DE FISCALIAS AMBIENTALES

1. FORTALECER INSTITUCIONALMENTE LAS FISCALIAS AMBIENTALES.
2. CONCEDER MAYOR AUTONOMIA POLITICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA.
3. DISPONER DE PERITOS TECNICOS ESPECIALIZADOS EN LAS DIFERENTES AREAS AMBIENTALES.
4. ATRIBUIR UN AMBITO DE COMPETENCIA LO SUFICIENTEMENTE AMPLIO, A LOS FINES DE QUE LAS UNIDADES FISCALES AMBIENTALES SE OCUPEN CON EFECTIVIDAD, NO SOLAMENTE DE LA INVESTIGACION Y PERSECUCION DEL DELITO PENAL AMBIENTAL, SINO TAMBIEN EN ACCIONES DE AMPARO Y OTROS PROCESOS DE PROTECCION AMBIENTAL DE CARÁCTER PREVENTIVO O EN PROCEDIMIENTOS ANTICIPATORIOS DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE (Acción Civil Pública).
5. AMPLIA COMPETENCIA EN DEFENSA DEL ORDEN PUBLICO AMBIENTAL Y DE LOS INTERESES DE LA SOCIEDAD EN LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE.
6. EN MATERIA PENAL AMBIENTAL:
 - NO SOLO COADYUVAR EN LA INVESTIGACION SINO TAMBIEN CONSTITUIRSE EN TITULAR DE LA ACCION PENAL AMBIENTAL.
 - CREAR TIPOS PENALES AMBIENTALES MEDIANTE LA MODIFICACION DEL CODIGO PENAL O POR LEY PENAL AMBIENTAL CON FIGURAS ESPECIFICAS.
 - INTERVENIR EN LA ETAPA DE PREVENCION (Tutela Civil Inhibitoria) Y EN LA DE RECOMPOSICIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL COLECTIVO.
 - VELAR POR EL ORDEN PÚBLICO.
7. PROPICIAR UNA UNIDAD FISCAL CON FISCALIAS EN MATERIA PENAL, CIVIL, POR VIA DE AMPARO QUE ACTUE EN EL AMBITO DE LA PREVENCION Y LA RECOMPOSICIÓN.
8. SE CONSIDERE LA NECESIDAD DE CREAR ORGANO JURISDICCINAL ESPECIALIZADO EN TEMAS AMBIENTALES.
