

## La defensa jurisdiccional del medio ambiente

Neófito López Ramos<sup>1</sup>

El entorno no es una esfera ajena a las acciones, a las ambiciones y a las necesidades humanas; el entorno es el lugar en que todos vivimos y el desarrollo no es otra cosa sino lo que hacemos todos, a diario, por mejorar nuestra suerte en el lugar en que habitamos. Estas dos esferas no están separadas. Es que el hombre, en su relación con la naturaleza, se olvidó que forma parte de ella y la sobreexplota. Dentro de unos días se cumplirán 36 años de aquella conferencia de Estocolmo en la que se hizo un alto en el camino con un análisis de la situación ambiental. Veinte años después fue en Río, 10 años más tarde en Johannesburgo y, así, el hombre acostumbra medir el tiempo y festejar aniversarios. Los temas del cuidado del ambiente y las causas del daño ambiental son graves porque un día no podremos retroceder: van a ser 40 años desde Estocolmo... ¿y qué hicimos para solucionar el problema? ¿Qué podemos hacer ahora?

En México, tenemos procesos constitucionales como la controversia constitucional, la que sirve para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirima las disputas entre dos poderes, una acción de inconstitucionalidad que legitima a una parte del Congreso, Cámara de Diputados o Cámara de Senadores, un partido político, al Procurador General de la República o al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de las comisiones locales de derechos humanos para que puedan plantear la inconstitucionalidad de una norma general. Tenemos, también, el juicio de amparo, que sirve para tutelar el interés jurídico de la persona física o privada. Sin embargo, ni las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad ni el juicio de amparo son un instrumento procesal, idóneo y eficaz, para aplicar o hacer aplicar la norma ambiental.

En cambio, el juicio de amparo, de manera indirecta, provoca sentencias que han incidido en la materia ambiental. En México la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (**LGEEPA**) constituye un marco general que determina las facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que es la que tiene a su cargo la política ambiental. Precisa los instrumentos, como la manifestación de impacto ambiental, informes preventivos y concede autorizaciones en materia ambiental federal. En sentencias dictadas en juicio de amparo se ha establecido la constitucionalidad del artículo 170 de esa ley, que prevé las medidas de seguridad, las medidas preventivas que puede adoptar la autoridad administrativa, concretamente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El procedimiento administrativo inicia con una visita de inspección; previamente, se comisiona a un inspector y se le entrega una orden por escrito. En el desarrollo de la visita, éste debe identificarse con una credencial expedida por su superior jerárquico. La orden debe contener, con precisión, el lugar a inspeccionar y la persona a la que está dirigida, así como también citarse el fundamento legal que le da esa facultad para inspeccionar.

La visita inicia sin que sea necesaria una notificación personal previa para que el interesado esté al tanto, porque perdería la inmediatez y la flagrancia, en su caso, debido a que se daría la oportunidad a la persona interesada de ocultar cosas, datos, etcétera. La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió en jurisprudencia que no debe mediar notificación personal y si en la inspección se advierte un riesgo

---

<sup>1</sup>Magistrado del Tribunal del Tercer Circuito de México.

grave a los ecosistemas, se puede llegar a la clausura de la fuente de contaminación de manera parcial, o total. En esta situación procede el juicio de amparo, si es que se plantea la inconstitucionalidad de la norma aplicada al caso concreto; no es necesario agotar recurso.

Esa facultad de la autoridad administrativa debe ejercerse dentro del sistema federal lo que implica atender a su competencia intrínseca. Se trata de un problema formal que se genera en los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal, lo que genera inconvenientes de coordinación, oficiosidad y de eficiencia. El que una autoridad no sea competente no significa que debió haber impunidad, sino sólo que la autoridad local debía hacer uso de sus facultades o bien que es la autoridad federal la que debe clausurar. La misma situación se presenta cuando se concede el amparo contra la autoridad, porque pareciera ser que ya no puede actuar, cuando lo que tendría que analizar es: ¿Cuál es el efecto del amparo? ¿Cuál es el motivo de la concesión de amparo?

En México, la acción de amparo no está funcionando como un instrumento mediante el cual una persona física, un particular, pudiera exigir la aplicación de la norma ambiental; funciona solamente como un control jurisdiccional de la constitucionalidad de un acto, que es lo que hacen todos los instrumentos constitucionales. No se tutela la norma ambiental a través de un mecanismo constitucional, de manera que, hasta este momento, lo que está regulado en la Constitución Federal no es un instrumento idóneo, eficaz, para hacer respetar el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo.

Como decía Raúl Brañes, las constituciones de Latinoamérica se han teñido de verde. En México, el artículo 2 de la Constitución reconoce al Estado mexicano como una entidad pluricultural y otorga a las comunidades y pueblos indígenas el derecho de preferencia a explotar, de manera integral y sustentable, los recursos naturales donde estén asentados. El artículo 4, reformado en junio de 1999, establece el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo; el artículo 25 regula de la rectoría económica del Estado con un ingrediente de desarrollo sustentable; el artículo, 73 fracción XXIX inciso g, establece la concurrencia de la Federación y los estados para legislar en materia de medio ambiente; el artículo 27 previene la facultad de mantener y restaurar el equilibrio ecológico y el artículo 116 establece facultades de la municipalidad para la recolección de basura y de residuos no peligrosos.

También hay diversas leyes sectoriales, pero la sola existencia de esas normas constitucionales y ordinarias requiere de instrumentos procesales para ser eficientes. Es necesario que ese derecho constitucional y ordinario se aplique. La parte fuerte, la mayor responsabilidad de la aplicación de la norma ambiental en México, queda a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de un procedimiento administrativo, que inicia con la visita de inspección y puede culminar con una resolución en la que se apliquen medidas de clausura (temporales o definitivas): la revocación de concesiones, de licencias, autorizaciones y de los permisos correspondientes. Todas estas son medidas que puede aplicar la autoridad administrativa, pero también son idénticas a las que puede aplicar la autoridad penal en la sentencia, de manera que no queden reservadas a la discrecionalidad de una autoridad.

Los estados de Morelos y Coahuila, entre otros, regulan la intervención del grupo de vecinos o de asociaciones no gremiales, ni políticas para poder instaurar juicios en defensa de intereses colectivos. ¿Cuál es el inconveniente? Que las demás

instituciones del proceso civil siguen siendo las mismas. Así ocurre con la acción civil de reparación del daño en materia de aguas y vida silvestre, porque se establece la legitimación para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y cualquier persona, siempre y cuando el contaminador sea algún ente de la administración pública federal. En un caso así, se establece una especie de representación sustituta, porque si la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (**PROFEPA**) no ejerce la acción, entonces cualquier interesado podría hacerlo, aunque sujeto a proceso civil federal.

La acción de reparación del daño ambiental está sujeta a prescripción, cuyo plazo de cinco años se cuenta a partir de que se tenga conocimiento del hecho dañoso. Sin embargo, por la naturaleza de interés colectivo, la acción de reparación del daño ambiental debería ampliarse o tomarse en cuenta el momento en que cesa el daño. No obstante, es un tema que no se ha podido explorar a través de una sentencia porque no hay un solo caso.

En materia penal, hasta hace unos años, estaban contemplados los delitos ambientales en la Ley General del Equilibrio Ecológico y se les conocía como delitos especiales en el Código Penal Federal, y también regulan la reparación del daño. En esto se parece, como toda regulación de reparación, a lo que encontramos en materia civil: lo primero es restablecer las cosas al estado que tenían antes de la causa del daño, lo cual, en materia de daño al ambiente, resulta complicado. En cualquier caso, es lo primero que debe buscar el juez, porque la ley lo señala, es decir, la reparación en natura. De no ser posible, se debe condenar a la indemnización, para lo cual se cuantifican los daños y perjuicios. También se puede imponer como sanción la demolición de aquellas obras que están afectando el ambiente.

En consecuencia, ¿cuál es, entonces, el estado que guarda la aplicación del Derecho ambiental en México? ¿Cómo se puede evaluar la eficacia de la norma ambiental? México tiene casi 2 millones de km<sup>2</sup>; un poco más de 5 mil km<sup>2</sup> es tierra insular, casi 11 mil de litoral. Existía un ecosistema de selvas y bosques de 200 mil km<sup>2</sup>, que iba del estado de Tamaulipas, al norte del país, fronterizo con Estado Unidos en el Golfo de México, hasta el estado de Chiapas, colindante con Guatemala. De esos 200 mil km<sup>2</sup>, se reconocía, en 2001 en una comunicación sobre cambio climático, sólo 50 mil km<sup>2</sup>: bosques templados, bosques mesófilos, un tercio de manglares, y que la deforestación avanzaba 600 mil hectáreas anuales. Para 2005 se reforestaron un poco más de un millón de hectáreas, según la Comisión Nacional Forestal, pero, en ese mismo informe se reconoce que sólo 45% de la reforestación es viable. Entonces, ¿cómo se mide la eficacia de una norma? ¿Cómo se mide que efectivamente están funcionando los instrumentos procesales? Sólo a través de datos como los anteriores.

Cuando la autoridad administrativa falla, existe la tendencia a judicializar; es una tendencia con la que coincido. Se debe confiar en los jueces y se les pide que se involucren, que se comprometan, que se sensibilicen, estoy de acuerdo con eso. En México, el sistema constitucional de garantías de legalidad y debida fundamentación y motivación tutelables en la acción de amparo, exigen que se aplique la norma conforme a su letra, interpretación y, en caso de ausencia, que se apliquen los principios generales del derecho. Entonces, lo primero que se debe pedir a los legisladores es un proceso civil ambiental adecuado. No basta con que se le reconozca legitimación a cualquier interesado; es necesario todo un conjunto o sistema procesal que permita a los jueces aplicar la norma ambiental adecuadamente. Si se sabe que no se puede arrojar carga de la prueba al actor por las diversas dificultades del daño ambiental,

debe haber un proceso especial en el que se establezca con claridad quién tiene la carga de la prueba, las presunciones a favor del medio ambiente, y a quién corresponden los costos; además, la cosa juzgada en materia de juicio ambiental, cómo se va ejecutar una sentencia, así como el tema de la valoración y cuantificación del daño ambiental, la caducidad del proceso, y la prescripción de la acción ambiental como instituciones ambientales. Todo esto debe ponerse en un código debido a que la doctrina ambiental está muy adelantada y la ley se ha quedado muy atrás. Es hora de hacer un llamado al Poder Legislativo y ya no quedarse en la sola participación social, la que carece de un proceso civil ambiental.