

LLUVIA DE IDEAS SOBRE EL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO*

Minko Eugenio ARRIAGA Y MAYÉS

Ya finalizando este Simposio, es oportuno hacer un pequeño resumen de los temas tratados y de algunas conclusiones que pudieren desprenderse de los mismos, en la siguiente forma:

De nueve mesas de trabajo y una variedad de oradores, surgió una riqueza temática extraordinaria, que se vio incrementada con las preguntas y comentarios acertados de diferentes jueces y magistrados, no solo de los asistentes a este evento, sino también de aquellos que nos siguieron distancia y en las diferentes regiones del país, a través del sistema de intranet, que amplificó de una manera notable el espectro de cobertura de este evento.

No hubo una pretensión específica de ir obteniendo conclusiones condensadas a lo largo de cada mesa.

Debemos considerar que han sido provechosos estos días de diálogo intenso y profundo sobre los temas de nuestra preocupación; esto es apenas el comienzo; hay que conocer mejor la correspondiente legislación de nuestros tres países y que existen muchos temas por abordar que han quedado en la idea de los asistentes.

Con todo ello valdría la pena aprovechar el sol brillante de estos días, en donde nos caería muy bien una lluvia de ideas, que nos regocije por nuestras recientes vivencias, entre las que podrían mencionarse en forma sucinta las siguientes:

1. *Pluralidad de tribunales en la jurisdicción.* Derivado del sistema de distribución de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios, surge una pluralidad de tribunales, que pulverizan el cono-

* Palabras pronunciadas en el cierre del Simposio para Jueces sobre Legislación Ambiental, celebrado en la ciudad de México del 21 al 23 de febrero de 2007.

cimiento y el tema de preocupación ambiental. ¿Qué tipo de tribunales son los adecuados? ¿Uno administrativo especializado como en México? ¿Uno del orden civil o incluso de tipo criminal, como en Estados Unidos y Canadá? ¿Uno especializado y limitado a la materia ambiental? ¿Tribunales de estricto derecho o de conciencia? Habrá que estudiar mejor la forma de simplificar este sistema complicado de jurisdicciones y tribunales variados.

2. *Intereses difusos, denuncia ciudadana y acciones colectivas.* Mucho se ha especulado en este punto. Son ya notables los litigios promovidos por organizaciones sociales, que han llevado a discusión de los tribunales casos interesantes. No hay regulaciones adecuadas. Se constituyen grupos sociales de la noche a la mañana y quieren descubrir el hilo negro de los problemas ambientales. Se trata de una opción positiva la de encontrar en los grupos sociales coadyuvantes en la vigilancia del sistema. Sin embargo, hay que regularlos; ¿Cuáles son? ¿Cómo deben constituirse? ¿Qué vinculación con los hechos o actos del tema ambiental será suficiente para acreditar su interés jurídico? ¿Qué antigüedad deben tener? ¿Qué patrocinios pueden recibir? ¿A quiénes representan? ¿Cómo pueden actuar en los tribunales? Esto es algo que habrá que seguir trabajando.

3. *Vecinos o colindantes con zonas de problemas.* Existen ciertos problemas específicos sobre un determinado predio, que tiene repercusiones sobre predios o grupos sociales aledaños. Zonas o huertas agrícolas colindantes con zonas residenciales; desarrollos inmobiliarios que afectan a los vecinos; el desarrollo y el curso de las corrientes de aire, que arrastran la contaminación generada por un sujeto y afectan al vecino; en la altura de las edificaciones, que privan de luminosidad o afectan la circulación del aire; en la densidad de las construcciones en relación a la superficie, en conjuntos habitacionales o en desarrollos turísticos e incluso por acciones realizadas en las playas contiguas. En todos estos casos se producen afectaciones a un tercero, sea en forma individual o colectiva. Como ideas, éstas quedan apuntadas para seguir trabajando, ahondando en la búsqueda de soluciones.

4. *Reparación del daño ambiental.* Los efectos de un cierto daño ambiental, se reflejan en forma inmediata en una determinada persona o bien, perfectamente individualizable quien podrá ejercitar las acciones correspondientes. Sin embargo el daño general, ya causado, tal vez irreparable,

afecta a una colectividad, más allá de los castigos que pueda imponer la autoridad, habrá que evaluar a favor de quién debe repararse y en su caso armonizar con las acciones colectivas y la reparación del daño colectivo.

5. *La multa administrativa con contenido económico ¿es el castigo idóneo?* En el actuar de las autoridades administrativas y los casos litigiosos, se discuten en tribunales una variedad de multas administrativas por temas ambientales, que al final de cuentas será un ingreso genérico que percibirán las arcas públicas y se confundirán con el resto de los recursos públicos, perdiéndose su origen y causa. Mientras tanto personas, bienes, colectividades que resultaron afectadas verán a la distancia y tal vez con indiferencia, una controversia de algo que ya pasó y resultarán ajenos al contenido de las sentencias que emitan los tribunales, es un tema sobre el que vale la pena reflexionar.

6. *El alcance de las medidas cautelares en el proceso.* Son variados los ordenamientos que facultan al juzgador para tomar una serie de medidas preventivas que tienden a conservar las cosas en el estado presente, en tanto se resuelve el litigio, les llamamos generalmente medidas cautelares. Están en juego intereses contrapuestos, el individual de quien resiente una decisión administrativa y el general que busca evitar un daño, o cuando menos un daño mayor. En México, hoy, por hoy el juzgador ha venido actuando con prudencia, construyendo una teoría, una serie de precedentes. Se apunta la posibilidad de utilizar las figuras tradicionales de los interdictos del derecho civil y procesal, como un instrumento de carácter individual, para hacerlo valer frente a un tercero que contamina. Hay que conocerlos mejor; adentrarse en los puntos recónditos de los conflictos en este punto; y propiciar el diálogo entre los jueces de nuestros países.

7. *Los delitos ambientales.* Mientras más pasa el tiempo, las conductas personales son más fácilmente identificables y más aún cuando se van causando una serie de daños ambientales. La depredación de los bosques a veces resulta irreversible. El automovilista irresponsable que con su vehículo en malas condiciones, genera alta contaminación en forma sistemática. ¿Qué papel debe desempeñar el juez penal en estas materias?, es un punto en donde debemos escuchar al juez penal, al juez administrativo, al juez civil.

8. *Distinción en la transgresión a la norma ambiental en lo civil y administrativo, respecto a lo penal.* La infracción ambiental ¿Dónde empieza y dónde termina? ¿En qué momento se configura la gravedad para una

trasgresión a la norma penal y la privación de la libertad del gobernado? ¿Semejanzas o diferencias en otros campos del derecho? estos son temas que quedaron en el aire y que valdría la pena estudiar a profundidad.

9. *La importancia del precedente y la formación de jurisprudencia.* Sabemos que nuestros tres países tienen sistemas jurídicos diferentes y que a la sentencia o precedente de los tribunales se aquilatan con diferente perspectiva. En la materia ambiental ¿debemos seguir conservando tales diferencias?; o bien, ¿podríamos tener algún punto de encuentro en nuestros sistemas jurídicos en torno al valor del precedente? Apunto la idea para nuevos eventos conjuntos.

10. *El dictamen de impacto ambiental.* Es un valioso instrumento de auxilio a la autoridad para cuidar el medio ambiente. Sin embargo es muy genérico; no está reglamentado; hay que ubicarlo en el tiempo; cual es el alcance de las opiniones técnicas vertidas los detalles idóneos en atención a diferentes materias, ésta es una temática que valdría la pena seguir estudiando.

11. *La educación ambiental.* Si bien existe la convicción de que existen diferentes programas educativos específicos, así como otros generales que abordan marginalmente el tema del cuidado del medio ambiente, en diferentes etapas de la vida. Sin embargo, hay que seguir insistiendo y buscar nuevos métodos alternativos para lograr mejores resultados. ¿Hasta dónde llegar? ¿Qué formas? ¿En qué niveles educativos? Éste sería un tema más allá de lo jurídico y de la función de los jueces, pero bien podría convocarse como tema marginal para nuevos encuentros.

12. *La capacitación de los inspectores ambientales.* Con importantes diferencias en los sistemas de trabajo en uno y otro país, se desprende que el acto de inspección y verificación ambiental, en principio, lo hace un funcionario o servidor público especializado en un campo de trabajo, tal vez profesionistas especializados, como biólogos, químicos, ingenieros forestales y otros no juristas y, sin embargo, los resultados de sus trabajos tienen profundos puntos de trascendencia jurídica. Hay que mejorar los sistemas de capacitación de tales funcionarios; habría que delinear sobre cuales puntos se desea que tengan mayor preparación jurídica; métodos alternativos para superar las deficiencias de una inspección errónea en estos temas. Este parecería ser un tema que volvería a implicar un interés para profundizar sobre las discusiones en estos puntos.

13. *El costo del agua.* El agua es uno de los bienes más preciados de la tierra; como recurso natural tiende a agotarse; cada vez se requieren mayores inversiones para su captación y muy especialmente para el tratamiento del agua residual que se ha utilizado. Sea en el Río Potomac, o en la Bahía aledaña de Washington; sea en los ríos de origen americano que cruzan dominios de Canadá o de México o viceversa, así como en el pueblo más pequeño que ha utilizado el agua, se requiere tratarla como una condición de sobrevivencia. Se requieren grandes inversiones a corto y largo plazo para lograr tales propósitos. Al respecto surgen varias cuestiones: ¿Quién debe cubrir tales costos? ¿Debe ser el industrial que ha utilizado dichas aguas o los gobiernos de las comunidades correspondientes? O bien ¿los costos de tales acciones deberán cubrirse cobrando mayores contribuciones? Estos son temas que saltan de inmediato en cualquier conflicto jurídico. Sin embargo, se ignora y olvida esta temática, o simplemente, no se aborda a profundidad, estos son cuestionamientos que nos deben llevar a reflexión.

La convivencia y dialogo de estos días entre los jueces y funcionarios ambientales de nuestros tres países, repito, nos ha resultado enriquecedora. Hay que seguir propiciando el intercambio de ideas y experiencias.

El ventilar abiertamente nuestros problemas debe seguir siendo una premisa para otros encuentros; franqueza en el dialogo. Solo así podremos obtener mejores resultados.

¡Muchas gracias!

BRAINSTORMING ON ENVIRONMENTAL LAW IN MEXICO*

Minko Eugenio ARRIAGA Y MAYÉS

Now that this Symposium has concluded, it is appropriate to make a small summary of the topics discussed as well as some of the resulting conclusions generated, as follows:

An extraordinary and rich subject matter has resulted from nine working groups and a variety of speakers; and has been further expanded by the questions and highly relevant comments from different judges and magistrates—not only those that were in attendance at the event, but also those that participated from a distance from many regions of the country by intranet—which significantly broadened its coverage.

There was no specific aim of getting conclusive summaries from each working group.

These days of intense and in depth dialogue on our priority topics should be considered beneficial; this is just the beginning; we have to become better acquainted with the relevant legislations of the three countries; there were many topics to discuss which, remain, at the level of ideas in our heads.

Thus, it would be good to take advantage of the sun, which shone on these days, where a brainstorm of ideas would do us good; our recent experiences delight us, some of which we will briefly mention:

1. Plurality of tribunals in the jurisdiction. The way, in which constitutional authority is distributed between the Federal, State and Municipal levels gives rise to a plurality of tribunals, which have a dramatic impact on knowledge about the environment and related concerns. Which types of tribunals are the most appropriate, a specialized administrative tribu-

* Closing remarks at the Symposium on Environmental legislation for judges, held in Mexico City, from February 21 to 23, 2007.

nal as in Mexico? One that is of a civil or even of criminal nature as in the United States and Canada? One specialized and limited to environmental issues? Tribunals that are strictly legal or also based on social mores? We will have to study the best way to simplify this complicated system of jurisdictions and varied tribunals.

2. *Vague interests, citizen complaints and collective actions.* Much has been speculated on this subject. There are significant litigations promoted by social organizations that have brought interesting cases to the courts to be discussed. There are no effective regulations. Social groups are formed overnight that want to discover the negative aspects of environmental problems. There are positive aspects to having social groups that contribute to monitoring the system. However they have to be regulated, who they are; how they should be set up; what proximity they need to have to environmental issues to be credible in their work on legal aspects; what length of service they should have; which sponsorship they should receive; who they represent; how they can act in a tribunal. This is something that needs more work.

3. *Neighbour or areas adjacent to problematic zones.* There are certain specific problems in a given micro-region that have an impact on adjoining properties or neighboring groups. Zones or agricultural areas that are adjacent to residential areas; real-estate developments that disrupt the neighbors; development and air currents that transport contamination produced by someone and disrupts the neighbor; buildings heights that block light or impair air circulation; the density of construction in relation to surface area in residential complexes or in tourist developments or even on activities conducted on adjacent beaches. All of these cases produce results that affect a third party whether it is on an individual or collective basis. These ideas have been recorded for further work to search for solutions.

4. *Redress of environmental damage.* The effects of certain environmental damage can be seen immediately on a specific person or be perfectly individualized, with regard to who can file a claim. However, general damage already done, perhaps irreparable, that affects a community beyond the penalties that an authority can impose, calls for an evaluation to determine who is to be compensated and in such a case, requires integral community actions and a response to the community as a whole.

5. *An administrative penalty with economic implications—is it the appropriate penalty?* In the undertakings by administrative authorities in litigious cases, tribunals discuss a variety of administrative penalties on environmental issues, which in the end, will be just another source of revenue for the Treasury and will be subsumed with other public funds, their origin and purpose unrecognized. In the meantime, the people, properties and communities that have been affected will look at this from a distance and perhaps with indifference; once a source of controversy but now distant from the content of the penalties levied by the tribunals. This should be a topic for further discussion.

6. *The extent of precautionary measures in the process.* The court has a variety of laws that allow it to take a series of preventive measures that generally leave matters in their present state while the lawsuit is being resolved; these are generally called precautionary measures. Opposing interests are at work, an individual that will feel the effects of an administrative decision and the public that will try to avoid damage or at least a major damage. In present day Mexico today authorities have been acting with caution, constructing a theory, a series of precedents. This gives rise to the possibility of using the traditional option of injunctions from civil and procedural law, as a type of individual instrument to enforce in the case of a third party accused of contamination. One has to understand this better and have a deeper understanding of the conflicts in this area; and promote dialogue between judges in our three countries.

7. *Environmental offenses.* As time goes on, it is easier to identify individual behavior and even more so when a series of environmental damages are being produced. The devastation of forests is sometimes irreversible. The irresponsible driver, his automobile in bad conditions, generates high levels of pollution in a systematic way. What role should a penal judge play in these matters? This is an issue where we should listen to the penal judge, the administrative judge, the civil judge.

8. *Making distinctions in transgressions of environmental norms under civil and administrative laws compared to penal laws.* An environmental breach—where does it begin and end; at which moment does the severity constitute a transgression of penal norms and lead to a citizen's loss of freedom. Similarities or differences in other legal areas, is a topic that has remained unclear and that may be worth exploring further.

9. *The importance of precedent and formation of jurisprudence.* We know that our three countries have different legal systems where sentencing or legal precedents are weighed from different perspectives. With regard to environmental issues, should we maintain such differences? Or could we find some commonalities in our legal systems regarding the value of precedents? I note the idea for future collaborative events.

10. *Ruling on environmental impact.* These are a valuable instrument for authorities to protect the environment. However they are too generic; they are not regulated; they have to be placed in time. What is the weight of technical opinions that fill these documents, aside from the genuine details in relation to different subjects. This is an issue that is worth continuing to study.

11. *Environmental education.* Although one may be convinced that there are different specific educational programs as well as general ones that deal marginally with the issue of caring for the environment in different stages of life, nevertheless one has to continue to insist and look for new alternative methods to obtain better results. How far to go; which ways; which educational levels. It is an issue that would go beyond legal implications and the functions of the judges; but it could be taken up as a side issue in future meetings.

12. *Training of environmental inspectors.* Despite important differences in the way we work in different countries, we can say that environmental inspections and verifications, in principle, are done by an official or public servant specialized in these fields, perhaps specialized as biologists, chemists or forestry engineers and others, not professionals in the legal system; nonetheless, the results of their work have profound legal consequences. One has to improve the training systems of these officials; select the issues for which greater legal training should be provided; alternative methods to overcome deficiencies in erroneous inspections in this area. This could be a topic for further study.

13. *The cost of water.* Water is one of earth's most precious goods; as a natural resource it tends to run out; increasingly greater resources are needed to acquire access to water, and particularly to treat residual water. Whether it is in the Potomac River or in Washington's adjoining bay; or in the rivers that originate in the United States and cross Canadian or Mexican lands or vice versa, or has been used by a small town, it must be treated as a good that is essential for our survival. Major resources are re-

quired in the short and long term to reach these objectives. Several questions arise in that regard: Who should cover such costs? The industrialist that uses the water or the corresponding community governments? Or should more taxes be imposed to cover the costs of such actions? This is an issue that arises immediately in any legal conflict. This issue can be ignored and be forgotten, or tackled in depth; it is a question that should provoke reflection.

The sharing and dialogue these past days between judges and environmental officials from our three countries, I repeat, has been very enriching. We must continue to foster the interchange of ideas and experiences.

Openly airing our problems should remain a premise for other meetings; frankness in the dialogue. It is the only way to obtain better results.

Thank you very much.