

COMENTARIOS ACADÉMICOS

LA INAPLICACIÓN DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL EN EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Gabriel CALVILLO

SUMARIO: I. Proceso de implementación en el Poder Legislativo federal. II. Proceso de implementación en el Poder Judicial de la Federación. III. Proceso de implementación en la Semarnat, la Profepa, ANSIPA, Conagua y Semar. IV. Implementación del régimen constitucional de responsabilidad por daño ambiental en el acto y el procedimiento administrativo de la Profepa. V. Efectos de la violación de los derechos humanos en el procedimiento administrativo. VI. Conclusión.

Desde 2008 hemos escuchando reiterados 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 más 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, juicio de amparo, medio ambiente, proceso penal acusatorio, 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.

De las reformas de la Constitución a las que nos hemos referido, destacamos en este trabajo la relativa al derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de la persona, así como la que incluyó la garantía correlativa a este derecho contenida el párrafo quinto del artículo 4o. del mismo ordenamiento, que establece: “el daño y el deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Este último 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 un detrimento en los elementos y recursos naturales, así como en los servicios que éstos proveen. Se trata un precepto

trascendental para abordar integralmente la fuente histórica de todo el sistema de derecho ambiental nacional. No podríamos entender las normas constitucionales, administrativas y penales, ni las instituciones ambientales de gestión y de protección que hoy tenemos sin atender a los reclamos históricos por el daño y el deterioro ocasionado al entorno, lo que da cuenta de la importancia del conjunto de normas y reglas que constituyen el nuevo régimen de responsabilidad ambiental.

La importancia del nuevo sistema de justicia en esta materia y de la legislación secundaria que reglamenta la figura de responsabilidad por daño al entorno es evidente desde la óptica de los derechos humanos. Sin aplicar dicho sistema y las normas secundarias que imponen derechos y obligaciones especiales no será posible avanzar en la tutela efectiva de las prerrogativas reconocidas por el texto constitucional, quedando el Estado mexicano permanentemente en deuda con los ciudadanos afectados por las pérdidas y afectaciones adversas de los elementos y recursos naturales. Las nuevas reglas de responsabilidad ambiental se encuentran hoy vigentes pero no se aplican por la autoridad administrativa. Por ello nos preguntamos si los órganos del Estado mexicano se encuentran preparados para esta trascendental tarea.

A más de un año y medio de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) que reglamenta el artículo 4o. constitucional en comento, la autoridad administrativa continúa omitiendo aplicar sus disposiciones en el acto y en el procedimiento administrativo. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) no fundan y motivan las órdenes de inspección, actas administrativas, acuerdos y resolutivos dirigidos al daño ambiental, a pesar de que con ellos se ordenan medidas correctivas por tala ilegal, contaminación con residuos peligrosos, muerte de ejemplares, entre otros. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) no se sujeta tampoco a las obligaciones que prevé Ley Federal de Responsabilidad Ambiental al evaluar el impacto ambiental y los efectos de un cambio de uso de suelo forestal producto de actos que han causado previamente un daño ambiental.

La aplicación del régimen de responsabilidad ambiental en el acto y los procedimientos administrativos es una obligación de los funcionarios públicos de las dependencias que integran la administración pública federal, en particular para tutelar los derechos humanos previstos en la Constitución federal. Esto puede apreciarse de la simple lectura de los artículos 1o. y 3o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que prevén:

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... los procedimientos administrativos...

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los

derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro 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;

La obligación de observar los mandatos de la LFRA en actos administrativos de la Semarnat, Profepa Y Conagua se hace extensiva, asimismo, a la Secretaría de Marina (Semar), así como a la nueva Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, órgano administrativo desconcentrado de la Semarnat (ANSIPA), que en breve iniciará sus actividades sustanciando y expidiendo actos y resoluciones administrativos frente al daño ambiental.

En adición a los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, otras leyes ambientales y no ambientales refuerzan el mandato de tutela de los derechos humanos a través de la aplicación administrativa de las definiciones, obligaciones y prelación de deberes que prevé la LFRA. A continuación transcribimos los textos de estas leyes reformados por el Decreto que expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2013:

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Artículo 168...

Durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.

En los convenios administrativos referidos en el párrafo anterior, podrán intervenir quienes sean parte en el procedimiento judicial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siempre que se trate de la misma infracción, hechos y daños.

En la formulación y ejecución de los convenios se observará lo dispuesto por el artículo 169 de esta Ley, así como lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en ellos podrá también acordarse la realización del examen metodológico de las operaciones del interesado a las que hace referencia el artículo 38 Bis, así como la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor, en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Artículo 169. La resolución del procedimiento administrativo contendrá:

...

III. El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública, y

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

Artículo 106. Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño a la vida silvestre o a su hábitat, está obligada a repararlo o compensarlo de conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

...

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

Artículo 68...

Toda persona física o moral que, directa o indirectamente, contamine un sitio u ocasione un daño o afectación al ambiente como resultado de la generación, manejo o liberación, descarga, infiltración o incorporación de materiales o residuos peligrosos al ambiente, será responsable y estará obligada a su reparación y, en su caso, a la compensación correspondiente, de conformidad a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Artículo 77. Las acciones en materia de remediación de sitios, y de reparación y compensación de daños ocasionados al ambiente, previstas en este capítulo, se llevarán a cabo de conformidad con lo que señale el Reglamento, y a lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

Artículo 136...

...

Toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño a los recursos forestales, los ecosistemas y sus componentes, estará obligada a repararlo o compensarlo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS

Artículo 77 BIS. Toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño a los ecosistemas marinos o sus componentes estará obligada a la reparación de los daños, o bien, a la compensación ambiental que proceda de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Artículo 153. Quienes realicen el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar, sin contar con concesión permiso o autorización de la autoridad competente, ocasionando directa o indirectamente un daño a los ecosistemas o sus componentes, estarán obligados a la reparación de los daños al ambiente, o bien, a la compensación ambiental que proceda de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Reiterando el mandato de aplicar la LFRA en el acto administrativo, el 17 de enero de 2014 el Congreso de la Unión reafirmó dicha obligación al publicar la Ley de Vertimientos en la Zonas Marinas Mexicanas. En este ordenamiento se obliga a la Secretaría de Marina a fundar y motivar conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental sus órdenes de reparación de daños producidos por vertimiento de contaminantes:

Artículo 57. Las personas que realicen un vertimiento en violación a las disposiciones legales aplicables, asumirán la responsabilidad de reparar la afectación o daño ambiental al medio marino, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas, penales o civiles que procedan, mediante las acciones de remediación que resulten aplicables, restituyendo el ambiente marino, al estado que guardaba antes del vertimiento o cuando esto no fuere posible, mediante el pago de una indemnización que será cuantificada por la Secretaría en función de la afectación o daño causado al medio marino.

En este contexto de amplias reformas secundarias para impulsar la garantía constitucional de responsabilidad por daño ambiental, resulta inexplicable la omisión de las autoridades administrativas y agencias del Estado mexicano con la que incumplen el mandato de sujetarse a los ordenamientos arriba transcritos.

Dicha omisión resulta en consecuencia violatoria de derechos humanos, lo que se aprecia de la lectura del artículo 4o. constitucional en relación con el artículo 1o. del mismo ordenamiento:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución..., así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

Así, las instituciones investidas de facultades administrativas para tutelar la garantía de responsabilidad por daño ambiental violentan los derechos fundamentales con una omisión injustificable.

I. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Evidenciada la magnitud y trascendencia de las omisiones de Semarnat, Profepa, Conagua, Semar y potencialmente de la ANSIPA al no aplicar el régimen de responsabilidad ambiental en los actos, convenios, procedimientos y resoluciones administrativas, corresponde abordar ahora el problema desde la perspectiva de las *acciones de implementación* necesarias para que la aplicación de las reformas del artículo 4o. constitucional, de las leyes ambientales administrativas y el texto de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental sean una realidad en México.

En el Segundo Artículo transitorio del Decreto del 8 de febrero de 2012, que expidió los textos de responsabilidad por daño ambiental fundamentales para la defensa de los derechos humanos ambientales de los mexicanos, se dio el mandato para dar el primer paso a lo que de facto sería 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.

Como hemos mencionado, en cumplimiento a ese mandato, el Congreso no sólo se limitó a incorporar las reformas sobre responsabilidad por daño a las diversas leyes ambientales federales (LGEEPA, LGPGIR, LGDFS, LGVS, etcétera), sino que en el mismo acto expidió un nuevo ordenamiento, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, cuyo artículo 1o. expresa inequívocamente su naturaleza reglamentaria de 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 LFRA fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Un mes después este ordenamiento entró en vigor en toda la república siendo de observancia obligatoria para todos los servidores públicos de la administración pública federal.

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 competencial. 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 lengua española* 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 y oral 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 la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 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. Desafortunadamente nada de esto ha sucedido en el ámbito de instituciones como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

II. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

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 con 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 de 2015, el Consejo de la Judicatura Federal deberá llevar a cabo tres tareas de *implementación* del sistema de justicia y responsabilidad por daño ambiental: 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 LFRA, que hasta la fecha ha sido poco discutida pero que representa una oportunidad importante para la instrumentación del sistema de justicia ambiental en sede judicial.

Dicho precepto prevé una modificación al artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en relación con la

ampliación de la competencia del Poder Judicial para conocer de las controversias en 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 las cuales, atento a lo previsto por el artículo 169 de la LGEEPA, pueden 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 estos litigios a través de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, de conformidad a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La redacción de este precepto y la competencia judicial administrativa 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 creara 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 los litigios por 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, sea 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 la LFRA, sea en vía contencioso-administrativa o en vía de acción y proceso judicial de responsabilidad ambiental.

III. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN LA SEMARNAT, LA PROFEPA, ANSIPA, CONAGUA Y SEMAR

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 LFRA, las instituciones administrativas ambientales se encontraron ausentes. Estos es, el proyecto de este ordenamiento, aun y cuando nació hace más de diez años en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no fue debatido por esta institución ni por 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 ejecutivas del sector ambiental.

A la fecha, las autoridades administrativas parecen ignorar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental creó 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 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.

El Poder Judicial y el Ministerio Público de la Federación han iniciado ya la aplicación de las reglas especiales del régimen de responsabilidad ambiental ¿Qué significan estos preceptos entonces para la autoridad administrativa desde la óptica de la *implementación*?

Los artículos 45 de LFRA 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 la 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.

En adición a lo anterior, la Semarnat se encuentra obligada a observar el régimen de responsabilidad por daño ambiental, en los casos en los que los gobernados violentan el carácter preventivo de los instrumentos de política ambiental, lo que se lee con toda nitidez en el artículo 14 de Ley Federal de Responsabilidad Ambiental:

Artículo 14. La compensación ambiental procederá por excepción en los siguientes casos:

...

II. Cuando se actualicen los tres supuestos siguientes:

a) Que los daños al ambiente hayan sido producidos por una obra o actividad ilícita que debió haber sido objeto de evaluación y autorización previa en materia de impacto ambiental o cambio de uso de suelo en terrenos forestales;

b) Que la Secretaría haya evaluado posteriormente en su conjunto los daños producidos ilícitamente, y las obras y actividades asociadas a esos daños que se encuentren aún pendientes de realizar en el futuro, y

c) Que la Secretaría expida una autorización posterior al daño, al acreditarse plenamente que tanto las obras y las actividades ilícitas, como las que se realizarán en el futuro, resultan en su conjunto sustentables, y jurídica y ambientalmente procedentes en términos de lo dispuesto por las Leyes ambientales y los instrumentos de política ambiental.

En los casos referidos en la fracción II del presente artículo, se impondrá obligadamente la sanción económica sin los beneficios de reducción de los montos previstos por esta Ley. Asimismo, se iniciarán de manera oficiosa e inmediata los procedimientos de responsabilidad administrativa y penal a las personas responsables.

Las autorizaciones administrativas previstas en el inciso c) de este artículo no tendrán validez, sino hasta el momento en el que el responsable haya realizado la compensación ambiental, que deberá ser ordenada por la Secretaría mediante condicionantes en la autorización de impacto ambiental, y en su caso, de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

La compensación por concepto de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL EN EL ACTO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROFEPA

Para la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la ANSIPA, Conagua y Semar, el legislador no previó mandatos expresos de implementación. No obstante lo anterior, es a estas instituciones a las que se le han conferido las mayores atribuciones a propósito de la expedición de la Ley. Más aún, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de justicia ambiental dejan en claro la nueva naturaleza de estas agencias como órganos de defensa del derecho de todas las personas a un medio ambiente sano, así como la atribución de nuevas facultades de prevención e investigación de derechos ambientales y 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 del ambiente, si no fundamentalmente de protección de los derechos humanos ambientales con el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de estos derechos, así como determinar las responsabilidades que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Esta nueva función que le concede la LFRA a la Profepa, así como las nuevas reglas de responsabilidad 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 la Ley Orgánica de la Procuraduría encontramos la de creación de una Dirección General de Servicios Periciales, un Centro de Justicia Ambiental Alternativa, una Subprocuraduría de Prevención, así como el desarrollo de las estrategias probatorias y de inspección, y la vinculación con otras autoridades.

Los funcionarios de Profepa, Conagua, ANSIPA y Semar deben tener presentes todas las implicaciones y cambios que conlleva la aplicación del régimen de res-

ponsabilidad ambiental en sus procedimientos administrativos sancionatorios. Destacamos la necesidad de precisar el objeto de sus órdenes de inspección incluyendo la verificación de los preceptos de Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la obligación de circunstanciar los hechos observados en las actas de inspección en correlación con los elementos constitutivos del concepto de daño ambiental directo e indirecto; verificar el cumplimiento de las cuatro obligaciones derivadas los artículos 10 y 11 de Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la necesidad de que las autoridades ordenadoras acaten el orden de prelación entre la reparación y la compensación ambiental que se ordene; instruir y velar por la reparación integral del daño ambiental que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, incluyendo la restitución de las relaciones de interacción y servicios ambientales afectados. Las autoridades administrativas deben tener claro que la compensación ambiental es un beneficio que la autoridad sancionadora no puede conceder u ordenar oficiosamente, sino exclusivamente por excepción y a petición de parte, siempre y cuando se acrediten y actualicen los supuestos del artículo 14 de la Ley. La compensación ambiental deberá ordenarse en la misma región ecológica y no mediante su ejecución de acciones o depósitos de dinero destinados a otros fines o regiones.

V. EFECTOS DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La omisión en la aplicación de las normas de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental dará lugar a la revisión de los actos y procedimientos de las autoridades ambientales, así como la tutela por parte del Poder Judicial de la Federación en vía de juicio de amparo.

Igualmente, dará lugar a la investigación de quejas y emisión de recomendaciones por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las instancias omisas.

Finalmente, debemos resaltar las obligaciones y consecuencias previstas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos:

Artículo 7. Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

VI. CONCLUSIÓN

Un Estado de derecho es aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una Constitución, la cual es el fundamento jurídico de las autoridades y funcionarios que se someten a las normas de ésta.

Debemos concluir que la defensa de los derechos humanos ambientales, en particular los que se refieren a la responsabilidad frente al daño ambiental, exige de una actuación decidida y responsable de las autoridades administrativas en un esquema de respeto a la legalidad.

Las órdenes de inspección, las actas circunstanciadas por inspectores y verificadores, las medidas correctivas y los procedimientos administrativos representan el mayor número de actos en los cuales debe exigirse la observancia de las reglas de responsabilidad contenidas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Las autoridades administrativas deben comprender que la tutela de los derechos humanos ambientales no sólo implica aplicar aisladamente las medidas restitutorias contenidas parcialmente en las leyes ambientales sectoriales, sino que exige hoy de acciones de reparación y compensación integrales reguladas por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. La autoridad debe sujetarse al concepto de daño ambiental de este mismo ordenamiento, que incluye no sólo la afectación de un elemento natural en forma aislada, sino de todas las implicaciones y afectaciones en los servicios ambientales y las relaciones de interacción entre elementos naturales, hábitats y ecosistemas en sus aspectos físicos, químicos y biológicos. Los procedimientos administrativos deben sujetarse al orden de prelación entre reparación y compensación del daño que mandata la nueva legislación. La Semarnat y la ANSIPA deben tener claro los alcances del procedimiento de evaluación del impacto ambiental y del cambio de uso de suelo en terrenos forestales conforme a la dinámica del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, diseñado para sustituir el esquema de “regularización” de infractores ambientales por el de “asunción de responsabilidades”. Sólo de esta manera podrán eliminarse los vacíos en la ley que han incentivado en el pasado la violación del carácter preventivo de los instrumentos de gestión ambiental. La autoridad debe tener claro que los acuerdos y convenios voluntarios suscritos con los responsables de daño ambiental están sujetos al escrutinio ciudadano y deben por ley hacerse públicos.

Finalmente, debemos reconocer que los retos de implementación del nuevo sistema de justicia y del régimen de responsabilidad ambiental 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 operamos hoy bajo el nuevo régimen de reglas que nos hemos dado los mexicanos.