



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C



Justicia para Todos A.C.

SEMINARIO PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Trascripción Mesa No. 1

La Aplicación y Cumplimiento de la Ley como Política Pública Ambiental, teniendo como moderador al Licenciado Luis Eduardo Gómez García a quien tengo el gusto de ceder el uso de la palabra:

“Sí bueno, buenos días a todos, muchas gracias por participar, en especial al Maestro Miguel Ángel Cansino, Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal; al Licenciado Enrique Provencio Durazo por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México; al Maestro Antonio Azuela del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, pues sin mayor preámbulo, pasamos a dar uso de la palabra al Maestro Miguel Ángel Cansino, Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F.”

Voz: Miguel Ángel Cancino

“Muchas gracias, otra vez buenos días a todas y a todos. Es la verdad un gusto iniciar con este Seminario, ya comentaba yo las particularidades y la verdad es que tenemos mucho ánimo y la intención de que, la reflexión es que aquí hagamos, se puedan convertir en propuestas y en acciones realmente muy concretas hacia los meses que vienen.

La Secretaria destacaba dos aspectos por los que quisimos con el Gustavo Carvajal con el Colegio de Abogados de México, con el ITAM, organizar este seminario.

El término de una Administración en el D.F. y Federal, pues nos da la oportunidad justamente de revisar, de reflexionar lo que hemos hecho bien, lo que no se ha hecho, lo que se ha hecho mal pero sobre todo ver hacia delante cuáles son los retos que tenemos en temas, en términos generales, en este caso vinculados con la aplicación y cumplimiento de la Normatividad Ambiental. Vamos a iniciar este Seminario como decía yo, con el acercamiento a, desde mi punto de vista, lo que debería ser la aplicación y cumplimiento como Política Pública dentro de las Políticas Ambientales.

Yo creo que el tema como Política Pública ha quedado en algunas ocasiones, marginado; no se le ha dado al tema de la aplicación y cumplimiento de la Ley, el nivel que desde mi punto de vista debería tener en conjunto con las otras Políticas Públicas, por eso es por ejemplo en el proceso a través del cual fui designado como Procurador, yo destacaba en la Asamblea, esta necesidad, yo creo que una de las funciones que debe de tener la Procuraduría independientemente de si tiene dientes o no tiene dientes, es buscar que el tema de la aplicación y cumplimiento de la Ley suba su nivel y esté vinculado con otras Políticas Ambientales también importantes; la protección para el caso del D.F., de nuestras barrancas, del suelo de conservación, de nuestras áreas verdes, el respeto al uso de suelo, en muchos sentidos, desde mi punto de vista, tiene que ser visto no como un conjunto de acciones muy concretas, casi policiacas sino más bien, como parte de una Política

Pública que esté generando efectos sobre la calidad de vida de los habitantes del D.F. y de nuestra zona metropolitana.

Yo quisiera, simplemente, fijar una especie de Marco. A mí me da mucho gusto compartir esta primer mesa con dos personas que además de ser especialistas y conocedores de éste y de muchos otros temas, pero han tenido la experiencia como Procuradores; Toño Azuela como Procurador Federal de Protección al Ambiente y Enrique Provencio como Titular de la PAOT, el Primer Titular de la PAOT y sobre todo escuchar después de algunos años, digamos, de haber dejado el cargo, ellos cómo están viendo el tema de la aplicación de la Ley, ahora sí que, desde fuera y qué recomendaciones, qué sugerencias, qué retos ven ellos que tendríamos que estar asumiendo en este tema.

De manera muy rápida, yo no quisiera dedicarle mucho tiempo, no quisiera quitarles a ellos tiempo que para mí es muy valioso, este Marco que quiero plantearles se vincula con estos tres aspectos; un poco ver el tema del fortalecimiento de la responsabilidad ambiental, en lo que para mí tiene que ser necesariamente considerado como uno de los aspectos fundamentales en esta coyuntura, la actualización del marco jurídico ambiental tanto a nivel Federal como a nivel Local y después, muy rápido, identificar desde mi punto de vista dónde estamos en los sistemas de imputación de responsabilidad ambiental y con algunas propuestas, desde mi punto de vista, hacia dónde tendríamos que estar caminando en el tema.

En relación con la Modernización de la Legislación Ambiental, evidentemente no se alcanza a ver aquí la parte final de la lámina pero se refiere justamente al fortalecimiento de los esquemas de responsabilidad ambiental.

Hoy por hoy uno de los temas que está en la mesa de discusión en los ámbitos legislativos, ejecutivos, como incluso lo comentaba Martha Delgado, tiene que ver con los sistemas de responsabilidad. Muy recientemente, el 29 de Febrero entró en vigor la reforma en Materia de Acciones Colectivas y estamos esperando la reforma en Materia de Amparo que creo que le van a dar una serie de características especiales al tema y creo que hay que repensar muy bien nuestros otros ámbitos de Justicia Ambiental pero también tienen que ser vistos en un contexto mayor. Yo creo que ya nuestra Legislación Ambiental a nivel Federal y a nivel de las Entidades Federativas, tienen que empezar a cambiar. Desafortunadamente desde mi punto de vista y de manera muy respetuosa, creo que las últimas dos Administraciones Federales, no hemos logrado conjuntar una agenda legislativa, una agenda que nos permita fortalecer, orientar el Marco Jurídico Ambiental en términos generales, hay pendientes desde mi punto de vista, pues muy importantes y yo les diría que por ejemplo, para la toma de decisiones, para la emisión de autorización es en caso tan importantes como Cabo Cortés o desarrollos inmobiliarios en zonas costeras, por ejemplo; o para la toma de decisiones en el caso de infraestructura a nivel nacional o para el desarrollo de este tipo de actividades especializadas, desde la industria turística o desde la minería o desde la industria petrolera, por ejemplo. Creo que nos hace falta revisar cuáles son esos referentes en la toma de decisiones lo que creo yo que tenemos que repensar es si la jurisdicción de esos principios fundamentales de la gestión ambiental están bien recogida en nuestra normatividad. Temas como integridad funcional, capacidades de carga, muelle ecológicas servicios ambientales son los conceptos que nos permiten adecuadamente estar tomando decisiones, estar regulando actividades que generan efectos al ambiente, pues no lo sé, creo que éste es un tema, yo tenía esperanzas que Avio nos diera una nueva generación de principios, una nueva generación de conocimientos, desafortunadamente nos atoramos o la comunidad no fue capaz como lo fue en el '92 de establecer una serie de principios que si bien no son dogmas, no son paradigmas, por lo menos son ideas fuerzas que nos permiten avanzar en esas tomas de decisiones. El cuestionamiento que hay sobre cierto tipo de actividades turísticas, turismo, minería, infraestructura, creo que es un tema economía verde, una economía verde etc., son temas que nos tienen que estar marcando pautas para toma de decisiones. Evidentemente, el tema de la relación gobierno federal, gobiernos locales, creo que necesitamos nuevas formas de relación vertical y horizontal, necesitamos hacer valer más esta idea que Martín Díaz, desde hace muchos años planteó como el Federalismo Cooperativo como la forma de interrelacionarnos por parte de los

distintos órdenes de gobierno, yo creo que ya es momento de revisar nuestros esquemas de distribución de competencias para buscar una gestión ambiental mucho más eficiente y hay muchos ejemplos sobre esto que creo que vale la pena estar considerando; a nivel federal, por ejemplo, el propio diseño institucional de la SEMARNAT, la Secretaría tiene dos Administraciones con un diseño desde mi punto de vista, no lo práctico, no es el esquema administrativamente, desde mi punto de vista, necesario para cumplir con los propósitos, objetivos que por lo menos territorialmente tendría que estar cumpliendo; el tema de la PROFEPA, que si organismo autónomo, que si descentralizado o no descentralizado o si lo seguimos planteando como un órgano desconcentrado, en fin creo que es otro de los temas en este gran tema del Federalismo Cooperativo que tenemos que estar resolviendo y por supuesto el tema de la revisión, actualización, modernización de nuestros sistemas, de nuestros instrumentos de política, particularmente en el caso de la PAOT, particularmente en el caso del D.F. pero esto es un tema que a nivel nacional se está planteando como una necesidad, es la unificación de los ordenamientos, esta separación, segregación que hay entre el ordenamiento ecológico con los sistemas de planeación urbana, pues creo que es un tema que ya tenemos que resolver, tenemos que repensar y todo tiene que ver con la defensa del derecho al medio ambiente y con la función de las instancias aplicadoras de la normatividad, simplemente de pasadita, el tema de la evaluación ambiental estratégica de temas como esta duplicidad que hay a nivel nacional entre impacto ambiental y cambio de uso de suelo, en el caso de proyectos que más que proteger, preservar, ayudarnos a conservar, realmente pues obstaculiza en muchas ocasiones actividades que si bien generan un efecto adverso al ambiente, bueno la sobre-cargamos, la sobre-regulamos desde la perspectiva ambiental y bueno hay casos específicos que desde mi punto de vista, también tienen que ser considerados en esta revisión de nuestros pendientes y hacia dónde tienen que ir y por supuesto les reitero, el tema de la responsabilidad ambiental, es uno de estos temas.

En este Marco y poco aprendido también de Toño, de Enrique, a veces perdemos el punto de vista de la utilización, la necesidad de orientar adecuadamente la aplicación de la ley, de repente, vemos a los aplicadores de la ley como decía yo, casi como “los polis”, como quienes tienen que simplemente sancionar, clausurar y estamos viendo indicadores de muchas de nuestras instancias solamente a partir de eso, cuánto impuso de multa la PROFEPA o las procuradurías ambientales, cuántas obras se clausuraron, yo creo que tendríamos que estar viendo en esta intención de darle un mayor peso a las políticas públicas aplicadoras de la ley, tendríamos que estar viendo su repercusión sobre nuestra situación medio ambiental y sobre la contención y reversión de los procesos que están deteriorando los recursos naturales y el medio ambiente en términos generales. Hay que ver a las instancias aplicadoras de la ley, sí como instancia que ayudan al estado de derecho que evidentemente nos ayuden a que no se genere la impunidad pero, ahí abajo también está una referente a indicadores de cumplimiento, procuradurías como la PAOT están siendo evaluadas cuánto contribuyó la PAOT a que no se viole el uso de suelo, o a que se restauren daños en barrancas o en el caso de suelo de conservación o el área de bosques o las zonas de recarga, tenemos que estar pensando en el tema de aplicación de la ley, de una manera distinta, desde mi punto de vista, y ése es uno de los ejercicios que tenemos que estar haciendo. Evidentemente, cuando hablamos ya de los sistemas de responsabilidad ambiental hay una serie de preguntas que tenemos que hacernos: ¿Qué queremos hacer frente a un riesgo con daño ambiental? ¿Castigamos o restauramos? Y eso tiene que ver con la implicación y las discusiones que con muchos de los que aquí estamos, desde distintas trincheras, hemos tenido. Frente a un daño ambiental, ¿Qué hacemos, metemos a la cárcel al “fulano” que viola la normatividad o buscamos primero que se restaure el daño? No lo sé. De repente, los conflictos que hay para los aplicadores de la ley: ¿Presentamos una denuncia penal por tiro de cascajo 1 metro cúbico, aquí afuera del ITAM o deberíamos buscar una sanción de otro tipo? Desde mi punto de vista, esto ha generado que por ejemplo, en el derecho penal, en los códigos penales, se incluyan conductas que no deberían ser consideradas como delitos pero también es una respuesta de la sociedad frente a las otras imposibilidades digo yo, de los sistemas de responsabilidad ambiental. Fíjense el tema de la falta de aplicación de la legislación, la PAOT tiene entre sus atribuciones, revisar casos, aspectos donde hay falta de aplicación de la normatividad ambiental pero no lo usamos mucho y los sistemas de responsabilidad en términos generales, el Federal y otras Entidades tampoco lo tienen. ¿Qué pasa cuando una autoridad no emite las normas que debe emitir o no hace lo que

tiene que estar haciendo las responsabilidades vinculadas con el medio ambiente que tienen? Bueno los sistemas de responsabilidad, desde mi punto de vista, también tendrían que tener, que jugar un papel importante y quién y cómo se garantiza la protección efectiva del derecho al medio ambiente, son los jueces hoy parece con las sanciones colectivas, con el amparo, que le estamos apostando a que sean los jueces los que resuelvan los conflictos ambientales, les debemos dejar todo a los jueces, podemos conservar algo para las autoridades administrativas o que sean jueces y autoridades administrativas no importa que se dupliquen los objetivos y orientaciones, son parte de las preguntas que deberían tener sus respuestas. ¿Dónde estamos hoy un poco en los sistemas de responsabilidad? Yo creo que el tema sigue siendo un tema pendiente, hemos avanzado mucho, hoy sigue la justicia administrativa siendo el ámbito en donde se aplica la legislación ambiental, por eso le exigimos tanto a la PROFEPA, por eso se les exige tanto a las procuradurías en las Entidades Federativas ¿O se están planteando la necesidad de crear procuradurías en cada una de las Entidades Federativas? Hay 14 procuradurías. ¿Vamos bien en el camino o tenemos que buscar fortalecer los otros ámbitos de la responsabilidad?

Bueno, muy rápido porque aquí va a ser tratado en algunas otras mesas, hay hoy la justicia constitucional sobre todo, en amparo de derechos humanos pues una, digamos una perspectiva, una expectativa, de una buena defensa del derecho al medio ambiente. Yo no le apuesto mucho, bueno, está más adelante de acciones colectivas, pero yo creo que si va a haber un avance y una participación del Poder Judicial en la solución de conflictos ambientales, es a través de esa Reforma que se dio en el 2011 en materia de Amparo y Derechos Humanos.

Los Jueces y va a estar por aquí, la Magistrada Andrea Zambrana, hoy por hoy tienen muchas dudas de cómo entrarle a la protección de derechos humanos por las implicaciones que esto tiene, el tipo de principios que están detrás de la aplicación de la normatividad que se han incorporado a la Constitución y a la legislación en materia de derechos humanos, le va a dar un sentido distinto a la protección de derechos como el derecho al medio ambiente en los siguientes meses. Creo que aquí la pregunta, desde mi punto de vista, tenemos que hacernos, cómo tenemos que vernos jueces frente a otras autoridades aplicadoras de la ley, frente al MP, frente a las procuradurías ambientales, frente a las comisiones de derechos humanos, hasta dónde sumar para proteger adecuadamente el derecho al medio ambiente, yo creo que como les decía en el tema de la justicia administrativa es el ámbito en donde hoy por hoy se aplica la legislación PROFEPA desarrolla más menos 15000 los datos que pudimos obtener, 15000 procedimientos administrativos al año. Escuchamos algunas cifras de la Secretaria, en el caso de las actuaciones de la DEVA, en el Distrito Federal, pero por ahí andan más o menos también las procuradurías, las 14 procuradurías que ése ya es un dato.

Fíjense, en materia administrativa los Tribunales empiezan a querer, bueno no empiezan, ya tienen muchos años queriendo asumir el tema ambiental en sus decisiones y hoy están teniendo una mayor participación, en fin, yo creo que es en el caso de la justicia administrativa, ¿Cómo mejorar los esquemas de aplicación de la ley?, ¿Cómo traer por ejemplo, más que abrir inspecciones en casos concretos, por qué no utilizar mecanismos alternativos de solución de conflictos?, ¿Cómo ser más eficiente la labor de las autoridades administrativas?

Justicia civil no, no digo mucho, la verdad yo ya lo he expresado en muchas ocasiones, creo que por más que a los abogados y a los legisladores les gustó mucho la reforma en materia de acciones colectivas, yo creo que tienen muchos obstáculos, yo no creo que sea hoy como está la línea idónea, quizá si se avanza con la ley federal de responsabilidad en materia del daño ambiental, que Gabriel ya nos comentará en un momento más, pueda complementarse pero tal como está la reforma al código federal de procedimientos civiles, veo muy pocas posibilidades en el D.F. y les adelanto, yo no sé si esté cometiendo una indiscreción, por ahí está Héctor, nos presentaron una acción colectiva y una demanda de acción colectiva por la calidad del agua que se está llevando a Xochimilco y a Tláhuac de la planta de tratamiento del Cerro de la Estrella y a la PAOT nos pidieron, a la PAOT nos están pidiendo que validemos la calidad del agua, ahí independientemente de la petición que se está haciendo, en fin, pero bueno, va a empezar a caminar, fueron vecinos de Tláhuac, vecinos de Xochimilco y de algunas otras delegaciones.

El tema penal, de penalización excesiva aquí con, particularmente Gabriel y con otros colegas expertos en penal, hemos tenido muchas discusiones sobre ¿El derecho penal, hasta dónde debe llegar?, ¿Cortar un árbol tiene que ser delito, en el D.F., es delito? El tema por ejemplo del cascajo, ¿Tirar cascajo en el D.F. y en cualquier parte del D.F. es hoy un delito y es delito grave si supera los 3 metros? O sea ¿Tenemos el derecho penal y es el capítulo ambiental y urbano, queremos eso? Yo creo que hoy nuestros sistemas de responsabilidad están desarticulados y desequilibrados.

¿Hacia dónde creo que tenemos que ir? Pues justamente a buscar el balance, creo que en este proceso de modernización, mucho nos ayudaría, tener perfectamente identificados los distintos ámbitos, ¿En dónde queremos que participe el poder judicial?, ¿Qué tipo de conflictos tendrían que estar conociendo el poder judicial, dónde las autoridades administrativas, dónde el Ministerio Público, dónde la justicia, la justicia penal?. Yo, también siempre lo comento, si ustedes ven la iniciativa en materia de acciones colectivas, de los dictámenes en materia de acciones colectivas, desconocen absolutamente otros ámbitos de aplicación de la legislación ambiental, particularmente la justicia administrativa, que hoy por hoy, bien o mal, pero ya México tiene una experiencia pues muy basta y yo les diría que incluso de reconocida por lo menos, por colegas, la región de Iberoamérica, los efectos de la aplicación de la ley y la justicia administrativa a veces ayuda más que tener ámbitos judiciales o con jurisdiccionales, colegas por ejemplo, incluso de Estado Unidos nos planteaban “Oye, pues es que la PROFECO por ejemplo, a través de la imposición de medidas cautelares, el aseguramiento de madera por ejemplo o de vehículos en los que se transporta madera o de otros productos, a veces lo hace mucho más fácil, mucho más ágil que pasar por un Juez para tomar una decisión” Pero bueno, creo que habría que buscar ese balance, el estar logrando ese balance y ojalá lo que aquí estemos comentando en cada una de las mesas pues nos pueda ayudar. Sin detenerme mucho, creo que esta revisión de los sistemas de responsabilidad, la decisión misma de un juez por ejemplo tendrían que estar caminando a partir de cierto tipo de premisas, los sistemas de responsabilidad pues tienen que ser preventivos, los abogados aprendemos ahora ya no, pero en mi generación, que la responsabilidad se aplicaba como un sistema correctivo, afortunadamente, hoy ya lo estamos viendo a los sistemas de responsabilidad, una orientación distinta, el vínculo legalidad, legitimidad, sustentabilidad, hay procuradores ambientales que han planteado por ejemplo, que hay que aplicar la ley rigurosamente pero hay que estar viendo si eso está caminando hacia la sustentabilidad y si hay una legitimidad o legitimación en esas actuaciones. Yo aquí comento mucho lo que nos pasó en PROFEPA, peleábamos con los inspectores, con los delegados que cumplieran su cuota de visitas de inspección en los consultorios médicos, con eso estaban aplicando la ley rigurosamente, rigurosamente la estamos aplicando por eso es importante, bueno, hay que ver también otros ámbitos.

El tema balance correctivo-colectivo y el resarcimiento del daño, yo creo que de repente, esto, fíjense en la legislación todavía del '88 tenía en su sistema de responsabilidad, esquemas tradicionales de la responsabilidad administrativa, eran multas y clausuras, lo que se sanciona, lo que se imponía como sanción con relación a la normatividad. Afortunadamente, ha habido ya una transformación, yo siempre llamo a que revisen la Ley General de Vida Silvestre, por ejemplo, ya ahí, hubo una serie de orientaciones distintas y la legislación forestal más o menos y donde nos abandonaron fue en la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Aguas Nacionales regresó al esquema tradicional.

Evidentemente, no olvidarnos del tema de falta de aplicación y cumplimiento de la normatividad, bueno, en fin, con esto quisiera yo terminar, creo que es, mi idea fue generales un contexto muy amplio para dar lugar a la participación tanto de Enrique como de Toño y, vamos a tener un periodo de preguntas, respuestas, comentarios al final para abundar sobre lo que aquí comenté. ¡Muchas gracias!”

Muchísimas gracias, agradecemos su presentación, como siempre, muy educativa, muy estructurada del Señor Procurador del Ordenamiento, Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Sin duda la parte de la jurisdicción, de principios fundamentales es un tema que

tenemos que transitar y como toda jurídica pública y todo lo que se ha comentado en muchos lugares, hay que caminar hacia la política pública en su fase de diseño, se lleve a cabo también la legislación e ir adecuando a parte de la legislación, a las políticas públicas que van implementando los mismos gobiernos, no que normalmente tenemos que adaptar lo que son las políticas públicas, a veces y en algunas ocasiones, a lo que piensan, o la Cámara de Diputados o de una Asamblea Legislativa, que sin tomar en consideración cuáles son las metas y los diseños de las grandes políticas públicas son llevado a cabo.

Otro tema que voy a comentar rápidamente, que es muy cierto, las metas e indicadores estratégicos ambientales que han ido transitando los diferentes sectores y las diferentes áreas ambientales y áreas en toda la administración pública, que tienen que dejar de ser administrativos para hacer realmente la función que deben llevar a cabo, trabajamos sobre metas e indicadores estratégicos, administrativos y no ambientales, tenemos, bueno me ha tocado la experiencia de tener que diseñar estratégicos que ni siquiera están dados de alta de manera oficial, como son para temas de seguimiento al interior de las dependencias sin que sean de seguimiento por parte de las áreas centrales de la dependencia pero bueno, pasamos, a darle el uso de la palabra a nuestro Antonio Azuela del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM ... ¡Gracias, bienvenido!

Voz: Antonio Azuela

“Buenos días... Yo le agradezco mucho a la PAOT y al ITAM, la invitación para estar aquí con ustedes el día de hoy con una serie de reflexiones que, espero no hacer el papel de aguafiestas y voy a tratar de darles una idea más que nada de la complejidad del tema como yo lo veo y a ver si al final soy capaz de ser optimista y que no quede esta idea de un imagen muy negativa, pero quiero, sobre todo, ilustrar el hecho de que el campo, éste que llamamos “Aplicación de la Ley de la Justicia Ambiental”... Me voy a pelear con el concepto de “Justicia Ambiental” tal como lo usamos en México; es un campo muy muy diversificado, el recorrido que acabamos de ver gracias a la exposición de Miguel Ángel Cansino, es algo más que una lista de diferentes figuras jurídicas o instituciones, cada una tiene un significado muy distinto y la relación con la Política Ambiental es una relación muy compleja, una de las ideas duras que quiero transmitir es, ¿Es posible que tengamos una aplicación estricta de la ley, incluso quebrantando el espíritu de la ley y que desde mi punto de vista, desde la Política Ambiental estamos haciendo cosas contraproducentes.

La lógica del derecho puede no ser una traducción perfecta de la lógica de la política; la relación entre Derecho y Política es una relación compleja.

Normalmente, creo que trabajamos con un “Silogismo” en el Derecho Moderno, creo que funciona un silogismo en las expectativas que tenemos sobre la ley, se producen normas generales que plasman nuestras aspiraciones, se encarga un aparato estatal del cuidado, ve que estas normas se cumplan y al cumplir esas normas, se están logrando los objetivos que nos propusimos cuando expedimos esas normas generales. Es el mismo silogismo, podríamos esperar, que rige la actividad del Juez, el Juez niega unos hechos, conoce un derecho, toma una decisión y, es un silogismo perfecto. En la práctica hay mucho más que eso y a veces eso, no es suficiente, incluso a veces eso es contraproducente.

Para empezar a hablar de la diversidad del campo, quiero señalar un hecho que se nos olvida; la polisemia de la palabra “Procuraduría”, en México usamos la palabra “Procuraduría” como si fuera un tipo de animal, pareciera como si fuera una especie. Hay, ¿cuántos tipos de Procuraduría les gusta? La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo de Conciliación, la Procuraduría Fiscal, hace en el otro extremo, trabajo de ejercicio de aplicaciones administrativas con actos de autoridad; la PROFECO es una combinación de las dos; la PAOT es un grupo de mano; la PROFEPA es básicamente, la aplicación de la ley como con casi ninguna posibilidad de conciliación, es decir, que... Y luego hay la confusión de: ¿Qué cosa es una Procuraduría? Como hay esta asociación, la madre de todas las Procuradurías, las “PG’s” y las “PGJotas” y evidentemente están asociadas a una actividad de investigación policiaca; entonces, hay esta idea de que una Procuraduría Ambiental tiene que ser una policía, no quiero dar nombres pero flota en

el ambiente de la Procuraduría Ambiental en México, la expectativa de que la PROFEPA fuera, se asuma como una policía, no es y no tiene nada que ver con la policía, es una dependencia que hace procedimientos administrativos, que tienen una lógica, que tienen unos efectos y que tienen una relación con la Política Ambiental que es distinta a la que pueda tener la PAOT, eso nada más de entrada para decir “No podemos esperar lo mismo de dichos tan distintos”, es decir, si nadie se le ocurre que el INBA o la Asamblea Legislativa del D.F., produzcan las mismas cosas, entonces, no esperemos que la aplicación de la ley por parte de un conjunto de organismos, pueda producir las mismas cosas.

Hago un paréntesis sobre el tema de la Justicia Ambiental. Yo sé que está sonado, una guerra que tengo perdida pero no quiero dejar fuera. La manera como usamos la frase “Justicia Ambiental en México” se refiere a diferentes mecanismos de aplicación y cumplimiento de la ley; en el mundo, “Justicia Ambiental” es otra cosa y yo creo que si queremos estar conectados con la discusión, tenemos que tomarnos en serio el problema de ¿Qué significa Justicia Ambiental? En la discusión ambiental-global, “Environmental Justice”, aparece como un movimiento social, parte del movimiento ambientalista que tiene una razón muy específica que es, que la exposición a medios ambientales es mucho mayor para poblaciones de bajos ingresos y de minorías étnicas, sobre todo en los Estados Unidos, esto nace en los Estados Unidos a principios de los 90’s junto con el movimiento ambiental pero con una bandera muy específica, negros, minorías étnicas de diferente tipo son víctimas de una exposición mucho más grave, la pobreza. Entonces, este la Justicia Social en el tema Ambiental, nada que ver con la aplicación de la ley, a veces la aplicación de la ley puede ayudarnos a combatirla y a veces, la mala noticia es, que puede ayudarnos a reproducir la injusticia ambiental.

Hace una semana, coincidí con Robert Bullard, uno de los fundadores del movimiento “Justicia Ambiental” en Estados Unidos, que venía de Río y le contaba yo cómo hablábamos de Justicia Ambiental en México y me dice “Sí, sí en muchas partes me ha pasado eso” pero evidentemente que estamos hablando de otra cosa... ¿Por qué le decimos Justicia Ambiental a esto? Yo creo que decimos Justicia Ambiental porque nos parece que llamarle “Procedimientos Administrativos” es como poca cosa. Yo quiero reivindicar la importancia de procedimientos administrativos, tiene la mala fama de “Burocracia”, en cambio “Justicia” tiene el aire de grandeza del “Juez”, un Juez es un burócrata más, tan digno o tan indigno como cualquier burócrata; es un funcionario del Estado y yo creo que hay muchas razones para reivindicar la función del funcionario público que no tiene que ponerse la toga y usar la palabra “Justicia” porque es un equívoco. Yo creo que, por ejemplo, hay Justicia Administrativa Ambiental cuando hay un procedimiento donde se discute si un acto de la autoridad fue injusto en términos del orden jurídico pero lo que tenemos que ver en relación de normas ambientales y aplicación ambientales es el cumplimiento de las metas que se propuso en la comunidad política que produjo una “Norma Equis”.

Bueno, voy a dar un ejemplo del tipo de perversión que esto supone... Hay un caso que me atrae mucho que es el de Santa Úrsula Coapa, un pueblo antiguo, si uno llega a Santa Úrsula Coapa que está ahí como a 500 metros del Estadio Azteca, en el kiosco hay un letrero que dice: “Aquí está Santa Úrsula Coapa, bienvenidos estamos desde 789 D.C.” y es un pueblo muy interesante, nos recupera las callejuelas están llenas de murales, hechos por pobladores, acerca de la Historia del Pueblo. Es una historia muy “sabrosa” de recuperación de la memoria colectiva. El INVI consigue un terreno de unos 5000 metros que da a Calzada de Tlalpan, hace un proyecto de vivienda popular y el pueblo se moviliza en contra del proyecto porque altera su calidad de vida. La Comisión de Derechos Humanos del D.F., concluye que el Distrito Federal ha violado los derechos ambientales del Pueblo de Santa Úrsula Coapa, todo está de la corrupción política, de la dignidad de los pueblos originarios y uno se pregunta ¿Y los que necesitan vivienda, los vamos a mandar a las periferias, éstas, lejanas? Como el suelo de conservación no se puede, tenemos que hacer viviendas en este modelo absurdo que hemos estado promoviendo, en donde estamos generando exclusión ambiental al mandar decenas de miles de viviendas a la periferia porque en la Ciudad estamos respetando los derechos ambientales. Hay un dilema de derechos sustantivos del que tenemos que hacernos cargo y hay un problema de Justicia Ambiental en donde una resolución

hecha con el espíritu de la idea de Justicia Ambiental y Derechos Ambientales tiene un corolario de exclusión social, de generación de injusticia ambiental en el sentido fuerte de la palabra.

Bueno, relación entre la Norma y la Política... Voy a dar unos comentarios que derivan de una experiencia reciente de investigación junto con el Doctor Ugalde del Colegio de México, participamos en un proyecto sobre decisiones, conflictos, procesos conflictivos y decisionales sobre basura; conflictos sobre basura. Ya saben, confinamientos, basureros, incineradores en 9 Ciudades de 3 Países: Italia, Francia y México. Al Doctor Ugalde y a mí, nos tocó la tarea de hacer lo que le llamaron una "Lectura Transversal". ¿Cómo funcionó el tema jurídico en todos estos conflictos? y como acabamos de tener discusiones sobre ese proyecto, voy a dar algunas de las conclusiones que creo que iluminan nuestra relación, el análisis entre relación Derecho y Política... El efecto esperado de cualquier norma y su aplicación es que cambiemos nuestra manera de hacer las cosas; nuestra manera de tratar la basura, nuestra manera de fabricar esto, nuestra manera de usar los bosques, etc., y en materia de basura, la innovación normativa, normalmente se refleja en una innovación tecnológica. Ahora existe esta tecnología que nos permite disponer la basura con mucho menos impacto ambiental, por lo tanto vamos a introducirla, vamos a meterla en la norma para que la próxima generación de basureros sea con esta tecnología. Siempre hay una idea en la normativa de evolucionar tecnológicamente.

Por cierto, hay una obsesión de evolución tecnológica que hace muy difícil seguir la normativa; si uno ve los países europeos cada año, los actores se están enfrentando a cambios normativos.

Bueno, ¿Qué pasa con los conflictos? Cuando hay disputas por un nuevo, una nueva instalación, típicamente un incinerador de nueva generación, la expectativa es que con ese nuevo incinerador, vamos a tener que, vamos a generar impactos ambientales mucho menores a los que estamos creando hoy con confinamientos, vamos a decir, rellenos sanitarios: La oposición a los incineradores, cuando triunfa en el campo del Derecho, ¿Qué resultado tiene? Que seguimos usando la misma tecnología, es uno de los resultados de la aplicación de la ley. A veces que no podemos pasar a la siguiente generación porque cada nueva iniciativa va a tener una propuesta. Entonces, vamos a acabar gestionando la basura, como la gestionábamos con la vieja generación, ése es un tipo de efecto no deseado que produce la aplicación de la ley pero hay tanta incertidumbre en realidad, por eso insisto, es una de las posibilidades de lo que puede pasar que, a veces, cuando las cosas se ponen muy difíciles para la introducción de una nueva tecnología, lo que estamos forzando, es la creación de una tecnología todavía más exigente, es decir, ha tocado vivir experiencias de confinamientos que no se pudieron abrir a pesar de que tenían la nueva tecnología que a lo mejor 10 ó 15 años después, nos vamos a dar cuenta que, el no haber podido abrir esos obligó a una nueva generación de tecnología, es decir, la aplicación dice que la ley puede tener un efecto inmediato perverso o un efecto a largo plazo virtuoso, no está nada claro cuál va a ser ese impacto y uno de los resultados más interesantes de esta investigación, es que de 9 conflictos, conflictos por incineradores y rellenos municipales en 3 Países, sólo en 1 caso de los 9, hubo este silogismo clásico al derecho, donde un Juez, Justicia Administrativa, un Juez en Francia, después de años de litigio, encontró argumentos normativos para impedir el crecimiento de un relleno sanitario en la Ciudad de Vienne en el este de Francia. De 9 casos y en todos se litigó, sólo uno produjo el triunfo de una de las partes con la aplicación estricta de la ley. Aun así, el análisis del caso muestra que desde el punto de vista más general de una política de gobernanza, la historia no es tan exitosa porque lo que produce es un efecto de suma cero; ya no hay dónde poner la basura, unos ganaron, perdió el empresario equis, era una empresa municipal y todos pierden en el sentido de que no se incrementa la capacidad, es decir, es el caso más exitoso de aplicación de la ley, el único de 9 casos donde un Juez razona hechos, tecnologías, normativas y dice "esto no puede continuar porque está fuera de norma", tiene un resultado, nos hace llegar a la hipótesis de que la aplicación estricta de la ley, incluso nos llevamos su espíritu de la aplicación estricta de la ley puede producir delitos contraproducentes en el terreno de la Política. En este caso, sobre todo porque la posibilidad de mantener un diálogo, en términos de gobernanza, se rompe; unos ganan, otros pierden y de estos 9 casos se identifican 3 casos en los que se por lo menos el diálogo no se rompe; es imposible abrir una instalación pero se mantienen mesas de conservación y están, como el caso de Génova, como el caso de Turín, están todavía discutiendo

cómo, incluso los movilizados en contra de la instalación están participando en la deliberación de cómo sí puede abrirse algo con futuro y yo quiero, insistir en la importancia de esta tensión porque yo celebro casos como éste, en donde unos vecinos se sintieron agraviados por la cercanía de un basurero, recurrieron a las instancias legales y a los 8 años ganaron. Eso para mí tiene un valor, que haya la posibilidad para un factor social agraviado, de obtener, la satisfacción de una demanda, que me parece legítima, yo creo que eso hay que defenderlo además hay que reconocer que su sintonía con la Política es problemática, es decir, porque siempre hay el riesgo de decir “Ay, abogado en derecho, se va a descomponer” porque sí hay un tema en experiencia social, en derecho expropiación en sentido simbólico, de cómo el abogado expropia la casa, se vuelve el personaje principal...

Una relación más cercana a México, en relación con las dependencias tipo PROFEPA y la Política... Hay una demanda muy generalizada de autonomía de estas instituciones, la autonomía es un valor en el Civismo, entonces el IFE es autónomo y la UNAM es autónoma, parece que todo lo autónomo tiene un valor. La autonomía de estos organismos significa la desvinculación con la Política y eso tiene un riesgo, de hecho yo creo que no hay suficiente conciencia de que el funcionamiento de estos organismos, normalmente significan tensiones dentro de la Política justamente porque se cree que organismos, tipo PROFEPA, son una policía y sólo aplican ciegamente la ley; no se reconoce que en la aplicación de la ley hay dilemas y esos dilemas suponen la posibilidad de darle más o menos tiempo de decirle “Vas a usar esta tecnología, ésta no la admito”, lo que produce PROFEPA aparte de violencia simbólica, unos papeles donde está escrito lo que alguien tiene que hacer desde el inicio del procedimiento como el resultado del procedimiento; eso que está escrito en los papeles son Normas Ambientales y en México nos compramos esta idea del esquema creado en el '92 en donde la normatividad está y la regulación está en una instancia y la aplicación de esa normatividad está en otra instancia, pues la novedad es que esta otra no nada más aplica sino que genera y eso, significa el riesgo de que tengamos 2 Políticas Ambientales. Cuando esta entidad es externa al mundo pues tenemos 2 que pueden estar sistemáticamente enfrentados, ¿Es eso lo que queremos? ¿Queremos 2 Políticas Ambientales, una que dependa de un secretario y otra que sea autónoma, o sea que dependa de un acuerdo en el Senado o de algún cuerpo legislativo? ¿Realmente queremos 2 Políticas? Porque de veras esto es un océano, esos 15000 procedimientos al año que inicia PROFEPA terminan con el camino del procedimiento en una cosa muy inocente que se llama “Dictar de Vida” y esa es la verdadera norma, hay una ley, hay una licencia y una orden de procedimiento. ¿Realmente queremos que esa actividad normativa, no policiaca, que esa actividad normativa quede desvinculada? A mí me preocupa porque si sacamos esas acciones de instrucción y vigilancia de la administración pública lo que hacemos es quitarle la responsabilidad a la administración pública de vigilar el cumplimiento de sus normas, yo creo que sí hay que la existencia de León Guzmán es algo muy interesante y en ese sentido la PAOT me parece una novedad muy interesante porque sí es alguien que está interpellando desde fuera a, digamos, a un conjunto de autoridades y sobre todo está diciendo cosas en público y es una innovación más interesante que lo que pueda tener PROFEPA, PROFEPA es una agrupación con muchos inspectores y mucha capacidad de movilizarse y de estar visitando ciertos tipos de instalaciones pero esas funciones tienen que estar dentro de la administración. El tema es, si va a haber algo autónomo, ¿Qué clase de organismo tiene que ser que no tenga las funciones que son responsabilidad de la administración? Porque vaciar la responsabilidad a la administración y ponerla en algún organismo muy, así de apariencia, nombre y funciones muy sexy no nos va a llevar más que al vaciamiento paulatino de las funciones centrales del Estado.

Bueno, termino con, aquí es la parte difícil, por un lado hay que reconocer que el campo es muy diversificado y cada tipo de procedimiento produce potencialmente cosas distintas, tener conciencia de que aplicaciones siempre de la ley es donde el campo jurídico más ambicioso puede traicionar la política, claro, la responsabilidad de los administradores es poner en un lado fuerte de la balanza, las implicaciones políticas de lo que están haciendo pero es que el Juez tiene que ver otras cosas además de las implicaciones políticas, tiene que hacerse cargo de un agravio muchas veces y hay días que no se puede todo, entonces, una vez que aceptamos esta incertidumbre, ¿Cómo le encontramos sentido a todo esto? Ése es el problema y yo creo que entonces tenemos

que tomar las cosas en una perspectiva histórica mucho más amplia porque no sabemos qué está produciendo a corto plazo pero a lo mejor, podemos hacer una reflexión en plazos históricos mucho más amplios de lo que significa este océano de pequeñas acciones sobre las prácticas sociales y se me ocurre un símil muy olvidado, muy ninguneado, que por el pensamiento ambiental contemporáneo que es la “Revolución Sanitaria”, en este mundo, a mediados del Siglo XIX, las Ciudades perdían población desde que se inventaron las Ciudades, desde que aparecieron las Ciudades en el mapa. Los Estados tenían que obligar a la gente a venir a trabajar; con la Revolución Industrial hay una combinación de factores que producen un crecimiento urbano que para los historiadores, cualquier recuento que ustedes vean de las Ciudades Europeas, Norteamericanas, Ciudades Industriales del Siglo XIX era un verdadero rock; esta nueva cosa espantosa que tiene su centro en la cuestión sanitaria y cualquier recuerdo que ustedes vean es, perdonen la expresión, la gente vivía en la mierda, el 80% de la gente literalmente.

La Revolución Sanitaria es un conjunto de medidas que toman las sociedades modernas, que son muy sencillas; que el agua corra, que los cuartos estén ventilados, que se separen las aguas. Los Estados comienzan a establecer grandes aparatos de gestión sanitaria y transforman el panorama de la Ciudad, esta fue una de las grandes causas de lo que se llamó la “Cuestión Social”, el tema de la Justicia Social, se expresa en la segunda mitad del XIX en unos grandes debates ideológicos del modo de producción, y por otro lado se expresa en un montón de dispositivos de gestión urbana que dan como resultado las Ciudades tales como las que conocemos hoy en día, nos parece trivial que tenga que entrar un tubo con agua limpia a cada vivienda o a cada instalación y que tenga que haber un tubo para la “agüita servida” como dicen los Ingenieros, esto implicó muchas leyes y muchos inspectores, es medio ciclo de acción gubernamental en donde, esto está lleno de política, la política de izquierda, la política progresista, de los gobiernos socialistas locales en Francia en muchos países de Europa y en Estados Unidos de lo que se llamaba “Gobierno Progresista” tenía como contenido esto, que hubieran ciertos tubos para que circulara agua, para que pasaran ciertas cosas, el resultado histórico es, hoy las ciudades son súper habitadas, súper habitadas, el problema es que crecen demasiado por primera vez en la historia, el problema es que las ciudades crecen solitas. Bueno, ya desde los 70's nos estamos quejando de la explosión demográfica, que somos demasiados, bueno, es algo que hizo bien la humanidad, con leyes, con inspectores, con la modestia de ingeniero y esta penosa articulación de las burocracias y las tecnocracias que produjeron la posibilidad de que hoy tengamos comunidades de veinte millones de habitantes donde mucha gente tiene hambre, por eso el tema de la Justicia Social tiene que ser un lente a través del cual no dejemos de ver lo ambiental.

No sé cuál es la puerta, yo creo que el derecho ambiental es una nueva generación de esto cuyos efectos inmediatos, no vamos a ver en cada procedimiento, va a ser muy difícil que cada procedimiento nos haga ver las virtudes de la aplicación de la ley pero, creo que sí tenemos un poquito de distancia historia, podemos empezar a ver cuáles son los resultados a largo plazo que está generando la aplicación de la ley ambiental y no sé cuáles son los métodos para medirlos, no sabría ni por dónde empezar pero yo creo que para no hundirse en el pesimismo aunque a veces me gane cierto realismo, yo creo que podemos con una visión histórica mucha más amplia y con una visión histórica mucho más generosa hacia el funcionario, empezar a ver si es posible o de plano nos echamos para atrás... ¡Muchas gracias!”

Gracias Toño Azuela... Vayan anotando sus preguntas que al final de la siguiente intervención va a haber un bloque de preguntas y respuestas. Nos deja una gran interrogante, ¿Justicia Social Ambiental o Justicia Ambiental Social, hacia dónde vamos a caminar los próximos años?

Pues sin más preámbulo, no sé si ya esté preparada la presentación del Maestro Enrique Provencio... Vamos a darle el uso de la palabra a nuestro amigo Enrique Provencio Durazo de la UNAM.

Voz: Enrique Provencio Durazo

“Muchas gracias Luis Eduardo... Después de estas dos presentaciones de juristas que bordean el pesimismo, no, no la primera; la segunda sí; por cierto la última referencia que hace el Doctor

Azuela, me recordó que en esa obra monumental que es Ponis Jude, en el capítulo de los creadores del sistema de seguridad en inglés y dice lo siguiente: “La consolidación de las democracias significó crear buenos drenajes” Entonces es bien interesante porque está, a lo que se refería justamente, justamente a eso. Yo me voy a referir a una aproximación, una aproximación al tema desde la perspectiva de algo aparentemente muy concreto, que es el suelo de conservación del D.F.

He aprendido, entre otros del Doctor Antonio Azuela, que se avanza trabajando por casos y entonces voy a tratar de ser lo más concreto posible a partir de esta problemática, del suelo de conservación, ¿Por qué por el suelo de conservación? Bueno entre otras cosas, porque, sí es un tema que desde el punto de vista, por lo menos de esa procuración que hace la PAOT, ha venido adquiriendo importancia pero sobre todo, porque estoy convencido de que es, si no el tema crucial ambiental del D.F., sí 1 de los 3; el otro es el del agua y ambos están relacionados, casi el 9% de las denuncias que ha recibido la PAOT en su existencia, nótese la fecha al 2 de julio del 2012, adquieren un sistema que tiene que ver con el suelo de conservación aunque luego en otros temas; barrancas, hay asuntos que tienen que ver con suelo de conservación, de hecho es más del 100%, es un dato un poco engañoso porque en una sola presentación alguien metió como 800 denuncias el año antepasado de asentamientos, podría haber más, de hecho.

Bien, nada más para recordar, el suelo de conservación es todo eso que alguien llamó “El lado oscuro del D.F.”, todo eso que en algún momento la legislación definió como suelo de conservación que funcionalmente se refiere a esas zonas que proveen servicios ambientales, eso visto de la provisión para la ciudad, pero que por otro lado, es el espacio de un montón de pueblos, ejidos y comunidades, propiedades, que están nada más y nada menos, que en más de la mitad del territorio del Distrito Federal, la imagen es muy importante no va a haber manera de poner muchas pero hay muchas formas de ver el suelo de conservación, la actual y la que más se está corriendo es el espacio de provisión de servicios ambientales, cuya unificación por cierto, sigue a medias, fue uno de los pendientes que planteó el Procurador, y el suelo de conservación ha venido adquiriendo al paso del tiempo, una relevancia cada vez mayor aunque, creo yo, no una relevancia como se merece ni en la percepción pública, más adelante voy a abordar el tema, y tampoco en las prioridades de política, por lo menos si se le contrasta con otros asuntos y sobre todo, si se le contrasta con diferentes formas de verle importancia de política entre otras por supuesto, pero no únicamente.

Me voy a servir sobre todo, de las recomendaciones, investigaciones, dictámenes desde los primeros hasta algunos recientes de la Procuraduría y por fortuna, están a la vista a mi juicio, insuficientemente explotados desde el punto de vista del análisis, a través de recomendaciones que están pues bien sistematizadas, referenciadas, accesibles y documentadas en todo el espacio del Distrito Federal pero sobre todo, Tlalpan, Xochimilco obviamente también en, Milpa Alta, Cuajimalpa y Tláhuac y para irme rápido, en general hay un conjunto de conductas que esas recomendaciones y obviamente las investigaciones de oficio que les dieron origen o a las denuncias que se presentaron por parte de ciudadanos, de organizaciones, registran lo que son ciertos patrones de comportamiento, ocupaciones y construcciones particulares en suelo de conservación, cambios de uso de suelo, forestal, agrícola a otros, asentamientos en particular de áreas protegidas, descargas de aguas residuales y fluidas, infraestructura, puentes entre otras que obviamente, hizo la propia autoridad, depósitos de desechos, algunos casos por organismos públicos, tala forestal ilegal, invasión de causas, extracción de materiales válidos de estos como dijo el Procurador, son delitos que llaman “Delitos en Áreas Comunes” porque algunos de estos son delitos tanto en suelo de conservación como en los espacios urbanos por ejemplo, árboles. Todas esas conductas se ven por separado la denuncia u oficio pero en los hechos son interdependientes y forman parte de un sistema que más adelante voy a retomar, que si se le ve desde la perspectiva de los servicios ambientales, tienen unas implicaciones distintas, así se les ve desde el simple hecho de que ocurre una ilegalidad con la ocupación o afectación del suelo de conservación.

Todos esos procedimientos, la PAOT ha ido encontrando que, para comenzar respuesta llena de formalismos y retrasos de la autoridad administrativa, principalmente la administrativa pero en general y entonces a la Procuraduría se le responder alegremente "Pues sí lo estamos atendiendo", "Ya giramos una instrucción para ver qué hacemos", "Ya dimos la orden de que se verificara". De hecho, es una constante y con eso la autoridad administrativa ya está respondiendo a la Procuraduría pero la siguiente que más se presenta es, omisión en el ejercicio de la autoridad de respuesta a los requerimientos de tal manera que lo común es, que se le instruya o se le pida, se le inste a la autoridad delegacional, a Secretarías, a ejercer sus facultades en términos de inspección, de verificación, de sanción, medidas cautelares y esto ocurre en términos formales o simplemente no ocurre y por tanto, ante lo que estamos es ante el fenómeno clásico de la ineficacia en la adopción de medidas para frenar el proceso y esa es la razón por la cual entre que inicia una causa y se concluye lo normal es que un asentamiento irregular se duplique o se multiplique, generalmente se multiplica por un factor equis o que el avance de la zona forestal continúe o que cualquier otro fenómeno de conversión de cambio de uso de suelo, siga ocurriendo y esa es la razón por la cual, en algunos de estos procedimientos se han ido documentando los avances de los asentamientos irregulares en el transcurso de 8 ó 10 años y entre que se documenta el primer hecho en la denuncia y concluye un caso de estos, pues podemos estar viendo que el asentamiento, en efecto se vuelve de 5 pisos. A veces, muy rápido, una de las investigaciones recientes de la PAOT estaba mostrando que entre 2008 y 2010, un espacio de suelo de conservación – Delegación Álvaro Obregón, se había convertido en un pueblo cerca 2000 habitantes con construcciones sólidas iniciales y entonces en término de la aplicación sino también en la conversión de estos procesos para volverlos medidas preventivas y por tanto, la eficacia en términos de la restauración, y lograr el propósito de mantener el suelo de conservación como espacio generador de servicios ambientales para sí mismo y para el resto de la Ciudad si esa es la óptica digamos, no funciona. Encima y ya por el lado de las otras Procuradurías madre, casi no hay denuncias o si las hay, pues no se sabe qué fue con ellas o hay una muy muy muy baja proporción de estas convertidas ya en averiguaciones.

El proceso siguiente, se ha mantenido en una de sus manifestaciones porque que sí hay una tendencia un poco perversa a convertir el problema de suelo de conservación en un problema de asentamientos humanos irregulares, no es el principal proceso de cambio de uso de suelo, a lo mejor lo fue en algún momento y a lo mejor lo fue en algún momento porque el crecimiento de los asentamientos irregulares cuando alcanzó sus máximas tasas, no alcanzó sus máximas tasas porque no sabemos bien a bien numéricamente qué estaba ocurriendo en los años 80's, es decir, la cuenta no está bien hecha, voy apuntando problemas que luego voy a recuperar pero sí se viene observando al menos por la última información disponible, que los crecimientos anuales de los asentamientos vistos por su superficie, han tendido a la baja, esta caída de mediados de la década pasada al 2010, de todas maneras, está significando más de 30 hectáreas por año de asentamientos irregulares en conjunto pero aquí aparecen varios problemas, es decir, este, unos de ellos es que esta información no tiene sistema, no existe un sistema, hablando de inventarios esporádicos, si cualquiera quiere generar una línea basal de asentamientos irregulares en el D.F., se va a enfrentar al problema de que no se puede hacer una línea basal porque no existe un sistema que genere información para saber qué está ocurriendo. Lo que aquí aparece, como 2010 en realidad es resultado de un inventario que se llevó 4 años según yo, y que en 2010 está reportando información que a lo mejor se levantó en el 2007, no lo sabemos y de hecho no se sabe bien a bien, porque a diferencia de otros sistemas de información, la calidad del aire por ejemplo, que tienen el efecto un sistema de monitoreo o monitorización, como quieran, en esto no existe. Ahorita recupero el tema de la importancia del sistema de información para saber algo de cumplimiento, es obvia pero a veces la olvidamos y como resultado de este proceso, lo que va a seguir ocurriendo, va a seguir ocurriendo, hay que hacernos cargo de que es un fenómeno que tiene una complejidad estructural de origen para detenerse es este crecimiento de los asentamientos que en la mayoría de los casos tienen su origen en algo que ya estaba ahí cuando surgió el suelo de conservación como concepto jurídico y ya estaba ahí porque pues eran los poderosos regionarios o los que habían surgido alrededor de ejidos, u otros que ya para cuando surgió el suelo de conservación como concepto y como forma jurídica, ya estaba ahí y entonces, la última imagen de la que disponemos que está en el Atlas que acaban de presentar la Secretaría

del Medio Ambiente y la PAOT es ésta, excluyendo la de allá de Sierra de Guadalupe porque ésta no aparece, es ésta, pero la otra cara del fenómeno es la más importante por cierto, es la cara que menos atendemos, la de cambios al suelo por otras razones. Si ustedes se ponen a ver lo que se perdió por asentamientos irregulares se queda muy por debajo de lo que se pierde por otros cambios de uso de suelo; la información más reciente de que se dispone otro estudio de PAOT con el Centro GEO, es que la década pasada 1999-2003 se estuvo perdiendo 300 hectáreas por año en el Distrito Federal, con una tendencia descendente, muy parecida por cierto a la que está ocurriendo en el resto del País.

Estamos en vías y en proceso de alcanzar no una estabilización ni una deforestación cero en el D.F., pero lo que perdemos irregulares es una fracción no mínima pero relativamente baja en relación a lo que estamos perdiendo por otras razones y este proceso que es el que ha conducido no nada más a la pérdida creciente sino a la fragmentación de los bosques en el Distrito Federal, apunta de todas maneras que en escasos 30 años, estaremos alcanzando la mitad, claro tendencia como siempre, de los bosques que había poco antes, más o menos en la época en la que apareció el suelo de conservación en el D.F., ese es el resultado y es el resultado en concreto de un conjunto de procesos que significan el uso inadecuado o la ocupación ilegal o la falta de cumplimiento de las disposiciones sobre usos del suelo en el D.F., es el resultado en término de cumplimiento aparece como lo que llamamos la irregularidad ambiental, irregularidad urbana. Las respuestas van por varios lados obviamente, pero en este complejo proceso y fenómeno de relaciones entre aplicación, cumplimiento y política, el primer problema que por supuesto, aparece, es ¿De veras podemos estar esperando un cumplimiento de la legislación en el suelo de conservación con un trasfondo de políticas ambientales y urbanas que no atienden el fenómeno de crecimiento y vivienda en el suelo de conservación? Entonces, atendiendo al punto que planteaba el Procurador, el tema de cumplimiento en este caso por lo menos, pero sospecho que en ninguno, puede entenderse ese complejo fenómeno de relaciones entre aplicación, cumplimiento y políticas, son políticas de hecho y ahí está el primer problema, es decir, ustedes lo saben bien el suelo de conservación del D.F. y las delegaciones de éste se encuentra pues contradicen esa imagen tan general que tenemos de que el D.F., no crece, es lo que todo el mundo nos dice, decimos nosotros mismos “El D.F. no crece”, el D.F., sigue expulsando información de hechos de los principales de población a la zona metropolitana por cierto, pero el crecimiento diferenciado de delegaciones en el Distrito Federal que sobre todo, demógrafos y urbanistas conocen también, no es otra cosa más que, el desdoblamiento de la población hacia las delegaciones con suelo de conservación y hay 2 fenómenos de fondo, primero la continua expulsión de zonas centrales todavía hacia las áreas periféricas, estos que por ejemplo Toño dice de Santa Úrsula Coapa, pero sobre todo el crecimiento de las poblaciones que están asentadas ahí desde el origen del suelo de conservación y que no están creciendo de manera concentrada con la densificación en sus poblados si no que están creciendo de manera dispersa como toda la Ciudad, hacia las periferias de sus propios poblados y donde por cierto, las tasas de crecimiento siguen siendo superiores al 2% en la mayoría de las zonas que tienen suelo de conservación. Ese es el punto, y el punto entonces, por cierto la mejor manera de documentar lo que yo he visto recientemente es la actualización que el IFE hace de su cartografía electoral porque ésa realmente se puso al día, la traza del mapa urbano no, y lo que yo vi en los padrones o en los listados nominales, más bien de los Distritos Electorales que caen en esas delegaciones, es de un crecimiento mayor al que acabamos de ver en la tabla de asentamientos irregulares y que los próximos programas delegacionales de desarrollo urbano van a registrar como, o nuevos poblados o zonas de crecimiento, y que los próximos años se tendrán que trabajar en los procesos de regularización de asentamientos y entonces, el punto de fondo es, ¿Vamos a seguir enfrentados a un problema de aplicación y cumplimiento de la legislación y todas sus familias de derivados, en los próximos años en un escenario en el cual las fuerzas motrices y presiones de fondo del crecimiento urbano ahí, van a seguir generando nuevos asentamientos? Ya sabemos que no todo no, porque buena parte va a ser y ojalá lo sea de densificación de los asentamientos que actualmente ya están ahí y que una medida de valentía política, deberíamos reconocer como zonas que ya no son zonas de conservación y que necesitamos regularizar de una vez por todas, incluyendo todas aquellas de áreas protegidas locales y federales que, en los decretos siguen siendo áreas protegidas y que nadie se atreve a reconocer como áreas protegidas perdidas aunque estén ahí metidas en un barrio del Cerro de la Estrella o en un fraccionamiento de

muy alto nivel como han demostrado muchos que sigue ocurriendo no todos son muy pobres, allá en Cuajimalpa pero que en los hechos no lo hemos ni lo hace la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas ni lo hace la Secretaría del Medio Ambiente del D.F. y ese fenómeno tan sencillo que es decretar, es darle en el corazón a uno de tantos "taboos" que tenemos de que no podemos mover una poligonal y entonces estudios han ido, estudios han venido y está perfectamente documentado lo que habría que hacer con las poligonales para llevar la carta de suelo de conservación a una base que luego, ésta se traduzca en un programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal y luego, que realmente asuma como unidades ambientales de conservación, a aquellas que realmente son y eso a lo que nos lleva es a otro incumplimiento pero esta vez, estadístico porque seguimos manejando alegremente ochenta y tantas mil hectáreas de suelo de conservación. El mapa real de lo que es ya el suelo de conservación es otra cosa completamente distinta.

Segundo aspecto, los procedimientos administrativos en efecto, si no son los únicos y los mecanismos de aplicación administrativa, en los hechos son los que realmente están operando o pueden operar con todas las dificultades que tienen pero y espero que si hay alguien aquí del INVEA o de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental aquí mismo o en el receso, lo que viene ocurriendo a mi juicio es la prolongación de un problema de desintegración institucional y demanda coordinación administrativa y de inexistencia de un esquema reconocido de relaciones intergubernamentales, entre gobierno central, delegaciones y gobierno federal, en términos de inspección, vigilancia y verificación que en el suelo de conservación es particularmente nocivo. Por tanto, el tema está un poquito más atrás de la discusión de que si, ¿Qué tipo de Procuradurías, si León Guzmán o no, etc.? Está en la reconstrucción o construcción de un sistema efectivo de orden administrativo, que yo sepa el INVEA no está metiéndose en serio aquí, y en su creación aparece la verificación, no sé si la inspección pero la verificación administrativa sí, ¿no?

Tercero, sí hay que fortalecer la procuración en este caso, en todas sus excepciones, en todas porque en efecto no alcanzaría la PAOT sola, como tampoco sería suficiente la Justicia Penal como mecanismo disuasivo, no lo está siendo y en esa lógica, todos los mecanismos, tanto por un lado, administrativo como civil y penal tendrían que trabajar a partir de una matriz de políticas que, ahí está el problema principal a mi juicio, no está visibilizada y no está formalizada, no hay una política expresa para suelo de conservación, hay políticas fragmentadas, hay servicios ambientales, hay acciones parciales pero no existe ni siquiera un programa, el programa de ordenamiento ecológico no es el programa para suelo de conservación es como la carta de navegación, en términos de la expresión territorial de lo que hay que hacer pero no existe el programa, el plan verde enunció el problema, el programa general de gobierno de este periodo en el D.F., enunció el problema pero la estrategia no está formalizada en ningún lado. De hecho, me decía Adolfo Mejía, la semana pasada ahora que estuvimos presentando unos libros del suelo de conservación, es el único tema del plan verde que no tiene programa, pequeño problema sí, nada más que es el espacio de más de la mitad del D.F. y el único espacio donde fundamentalmente se generan los acuerdos ambientales del D.F.

Por otro lado, hay dos asuntos; conocimiento, reclamo y exigencia ciudadana, porque a veces pedimos mucha intervención de la ciudadanía en las denuncias, en la reclamación, en la exigencia del cumplimiento ante fenómenos que son, muy pero muy, no solamente difusos en términos jurídicos que ustedes conocen mejor que yo, sino difusos en términos del conocimiento de la importancia y de las formas de pedir, reclamar, exigir aplicación y cumplimiento en la legislación. Atrás del problema hay un algo no asumido en los derechos ambientales relativos al suelo de conservación, aún más en los derechos humanos porque no está planteada realmente la dificultad que implica conciliar en lo fundamental, el derecho al hábitat y a vivienda en el suelo de conservación de los pobladores, con los derechos ambientales no solamente de ellos, sino de la Ciudad o de los pobladores en general de la Ciudad. Los clásicos decían que eso era un déficit de ciudadanía, el incumplimiento de derechos o el no reconocimiento de los derechos y la formulación del derecho general al medio ambiente sano, adecuado y todos los efectivos que ahora tiene, en términos del ejercicio concreto de los derechos del suelo de conservación, a mi juicio no está bien formulada, le agregaría a uno de los pendientes que Miguel Ángel planteó al principio.

El estudio que lanzó la Comisión de Derechos Humanos del D.F., sobre derechos ambientales en el 2008, aborda el tema pero lo aborda desde una perspectiva demasiado amplia a mi juicio de conjunto de derechos que tendríamos que ejercer partiendo de la Reforma Constitucional de vivienda, servicios, agua en el suelo de conservación. De hecho, a veces planteamos que la dotación de servicios es uno de los impulsores del crecimiento de los asentamientos irregulares y a veces hemos planteado que no se reconozcan los servicios ahí, eso implica no dotar de agua y eso implica un conflicto en la interdependencia de los derechos humanos. Entonces, ese problema a mi juicio hay que enfrentarlo y hay que enfrentarlo también con valentía porque generalmente le sacamos la vuelta y sobre todo partir del fortalecimiento de las instituciones, de las políticas, de la aplicación y del avance en los problemas estructurales, sobre todo, financieros y tecnológicos que tenemos pero creo que hay que comenzar por el reconocimiento de que la propia población tiene un concepto extraño de violación de uso de suelo y del suelo de conservación. Un estudio que Berúmen le hizo a la PAOT hace unos años, mostraba que de la población que sí reconocía que le afectaba el uso de suelo, más o menos la mitad, reconocía que le afectaba directamente pero el 29% no denunciaba, en cambio de uso de suelo; los que no denunciaban no lo hacían porque pues, no valía la pena o no sabía cómo o no creía que fuera a haber consecuencias y los que sí denunciaron que eran muy pocos casos, no habían encontrado ningún resultado.

Fenómeno muy parecido a cualquier problema de violación de la ley o a cualquier otro caso, tanto, que se parece mucho a lo que realmente ha estado ocurriendo, ICESI hacía estos estudios antes, ¿Se acuerdan? Instituto Ciudadano de Seguridad, el de Luis de la Barreda y llegaba a una conclusión muy parecida a la que ahora está haciendo el INEGI con sus encuestas de delimitación y percepción sobre seguridad pública. De los 22 casi 23 millones de delitos declarados, había 2.8% denunciados y 1.8% de averiguaciones previas, o sea menos del 10%. ¿Qué pasó con las averiguaciones previas? Es otro problema y bueno, de los que no denunciaban, lo considerarían una pérdida de tiempo o por desconfianza de la autoridad o por otras razones; el contexto del incumplimiento ambiental es muy parecido y esa perversa relación entre una percepción muy sesgada, que al rato lo voy a mencionar, esta desconfianza en los sistemas de aplicación, está ocurriendo también en términos ambientales.

A veces uno se lo pregunta ¿Por qué en la cuestión ambiental, el cumplimiento y aplicación tendría que ser distinto a esto que está ocurriendo en el País en términos generales? Eso me recuerda algo que decía Ezequiel Ezcurra: “¿Por qué a la parte ambiental se le pide una eficiencia científica, una relación entre ciencias y políticas que no ocurren en las demás?” ¿Por qué creemos que a veces, en la cuestión ambiental, la ciencia sí funciona o se está haciendo ciencia de primer nivel? La cuestión científica al medio ambiente es tan igual o muy parecida a lo que está en el resto del País, bueno pues en la cuestión del cumplimiento también está ocurriendo eso.

Por último, de las denuncias que sí se presentaron dice el INEGI “Ahí está el pay”, la proporción más importante es que no ocurre nada y ése “no ocurrió nada” fue después de 5 años.

Siguiente problema, hay una relación entre cumplimiento y percepción que a mí no deja de intrigarme. En su momento cuando en la PAOT se trató de medio esto, ejercicios de percepción de especialistas, medios de comunicación y frecuencia de denuncias, había otra punta de esto que era, importancia dada por las delegaciones, lo que estaba ocurriendo, es que en tema de suelo de conservación, los especialistas le daban una jerarquía muy alta, 4 de 5 más o menos; y a las denuncias se les daba una jerarquía bastante baja, entre 1 y 2; y a los medios de comunicación se les daba una frecuencia todavía más baja, 1 de 5; las delegaciones con suelo de conservación se les daba alta, más o menos 4 de 5 pero esto habla de otro fenómeno, por cierto, también tratábamos de medir la importancia que se le daba en términos de la política, a través de presupuesto, etc., y salía más o menos, como de 1. Asumo que ésta, es información un poco atrasada, del 2006, me gustaría saber, ¿Qué ha ocurrido? Tengo la impresión de que ha subido no nada más en medios sino también en política, no mucho en término de denuncias pero intriga mucho que en el caso del ambientalismo en el Distrito Federal, el tema de suelo de conservación es realmente relevante y cuando aparece, aparece a través de ciertos hechos que se ven más

desde la perspectiva humana, Xochimilco porque pues es patrimonio Unesco y cosas así. Entonces, sí hay que trabajarle mucho en este asunto y sobre todo, ¿Cómo avanzar hacia una relación más virtuosa entre esclarecimientos, especificación de derechos, de una manera más funcional, garantista? Con políticas orientadas por derechos y medidas por cumplimiento y la justicia administrativa, civil, penal y formas alternativas porque la criminalización en los temas del suelo de conservación está a mi juicio, destinada a enredar las cosas.

Siguiente... Recupero una larga cita, obviamente lo voy a saltar de un texto del 2006 de SEMARNAT, donde al reconocer el problema, obviamente las cosas han cambiado dramáticamente desde el 2006 para acá al menos en términos de reconocimiento, porque creo que resumía muy bien que los mecanismos clásicos no están dando respuesta al problema y sobre todo no hemos alineado algunos asuntos de Política Pública que son esenciales para saber algo más del cumplimiento.

Primero, hay que tener un programa que establezca ¿Qué queremos en el suelo de conservación? Porque lo que tenemos en la ley es el suelo de conservación "No se puede tocar" y lo que tenemos en el programa de desarrollo urbano es "Hasta aquí puede llegar la vivienda" y lo que tenemos en el programa de ordenamiento ecológico es, una confusión de unidades ambientales donde pasando esta rayita imaginaria se puede una cosa y aquí otra, rayita que por cierto casi nadie nunca sabe ni la autoridad a veces, hay que tenerlo para alinear mejor lo que tenemos allí. Por cierto, hay que actualizar el ordenamiento, yo cada vez que pregunto de esto me dicen que ya va a entrar a la Asamblea el nuevo, pero hay que hacernos cargo del problema, la primera que incumple es la autoridad, el programa de ordenamiento ecológico del D.F., se debió haber actualizado en el 2003 y en 2006 y en 2009, ahora en 2012 ya tiene nuestra Secretaría del Medio Ambiente un nuevo proyecto que está listo como desde el año pasado, antepasado. Bueno, yo no sé si esté bien que el ordenamiento se actualice cada 3 años, por experiencia me late que no, claro que no. Por otro lado, tampoco creo que esté bien que los ordenamientos sean una especie de cartas rígidas donde hacemos como que no cambie nada, entre una actualización y otra, el hecho es que el ordenamiento vigente es el del 2000 con problemas de información, de cartografía, de determinación de usos, de incompatibilidades con el programa de desarrollo urbano del D. F., y a ver cuándo entra a la Asamblea y a ver si converge realmente con el programa de desarrollo urbano.

Segundo, hay fallas en la integración, la más importante de todas, la hemos señalado hasta el cansancio, la segmentación de ordenamientos urbanos y ambientales, ésa es una ineficiencia e ineficacia y es una especie de abrasión conceptual que se viene cargando por un viejo pleito entre urbanistas y ambientalistas y que no tiene sentido, al menos no tiene sentido para una zona periurbana como la del Distrito Federal. Entonces, si no movemos eso no sabemos a qué le estamos tirando con la aplicación.

Segundo, sí hay que ayudarle a la aplicación de la legislación y la normatividad, etc., con mejores mecanismos institucionales porque no existen, los de coordinación y de gubernamental no existen o no están funcionando.

Tercero, contrastar el cumplimiento con los resultados de impacto que es la prueba de fuego del cumplimiento, la prueba de fuego del cumplimiento es ésa, no se va a poder hacer si no hay un sistema de información con indicadores alineados al cumplimiento, si el tema del cumplimiento es , no cambia el uso de suelo, necesitamos información periódica, sistemática por tanto y rigurosa de cambio de uso de suelo, no la tenemos; conocemos el cambio de uso de suelo, el suelo de conservación del D.F. cada vez que alguien pone al día, a través de un inventario, el estado del suelo de conservación pero no se hace sistemáticamente y por cierto, casi ningún inventario coincide metodológicamente con el anterior. De hecho, cada nueva carta de uso de suelo reinterpreta, cambia las categorías y por tanto no es comparable y ésa es la razón por la que no hay indicadores formales ni vinculados al cumplimiento. De hecho, así como sabemos, cada cierto tiempo, qué pasó con los asentamientos irregulares, haciendo una suma de años distintos, así ocurre con cambio de uso de suelo y por último tampoco hay sistema de alerta temprana, o sea, no

tiene mucho sentido, bueno sí lo tiene pero no viene tanto al caso enterarnos de que hubo incumplimiento a los tres años, hubo incumplimiento, no se aplicó y generalmente en esos casos, ya no es restaurable, no puede volver el ecosistema a su condición original y dicte las medidas que dicte la PGJ o quien sea, no se va a restablecer el estado original, por tanto necesitamos las alertas y no hay sistema de alertas y lo mismo obviamente con los casos de presupuesto y conocimiento, hay muy buenas noticias, con no mucho dinero, a través de servicios ambientales, se está logrando frenar el cambio de uso de suelo, igual que en muchas partes del País y por tanto, esos instrumentos están funcionando, aunque hay una gran dispersión de presupuesto, hay una gran inercia, no hay sinergias en el presupuesto, estamos gastando mucho dinero en cuestiones agropecuarias que sigue promoviendo el cambio de uso de suelo y cosas por el estilo o hasta que se demuestre lo contrario en la evaluación de resultado que no existe todavía.

Por último, sí hay conocimiento suficiente, hay un volumen de conocimiento en el D. F., en este tema con un gran déficit de términos de cumplimiento y aplicación y voy a acabar con eso, por lo que empezó el Procurador, creo que avanzaríamos mucho si lográramos una relación más o menos conceptual funcional entre, cuáles son los indicadores de resultado que nos están reflejando realmente el cumplimiento no solamente los estratégicos de desempeño sino sobre todo los de impacto. De tal manera, y creo que el problema central está aquí, ciertos indicadores de la situación y de la tendencia estuvieran alineados con ciertos indicadores de cumplimiento, obviamente también en el impacto y en los orígenes del problema y en las políticas, pero ésa es una tarea que ciertamente se está trabajando pero que todavía no está resuelta en términos de lo que necesitamos saber con precisión, para tener una mejor idea del cumplimiento.

Ésta es la presentación y agradezco su atención”.

Muy bien, vamos a dar un espacio de preguntas y respuestas, un bloque de preguntas y respuestas para después pasar a dar el tema y entregar sus reconocimientos.

Yo me quiero ahí tomar un minuto nada más para decirles que, aunado a los programas que se han visto en la mesa, falta uno que se ha visto en la práctica pero no muchas veces, abordado, que es el tema de la legalización de lo ilegal, de legislar en muchas de las materias pero más en materia ambiental, para legalizar lo incorrecto. Sabemos que hay ahorita muchas cosas que son legalmente, correctas pero que socialmente son incorrectas y que por algunos intereses o para algunas situaciones políticas, también pasamos a ver que mucha de la legislación se empieza a modificar para lograr que, lo que es incorrecto, ya no sea ilegal y al revés siendo muy puntuales

Pues muchísimas gracias al uso de la palabra, le damos el micrófono a... ¿Cuántas preguntas hay más o menos para ver cómo nos organizamos?

Toño Azuela hacía referencia a una importante cuestión que le voy a denominar como de “Tensión”. En la Teoría del Derecho siempre va a existir una tensión entre la seguridad jurídica y la justicia, es una tensión natural, clásica. ¿Qué sucede Toño, si nuestras procuradurías o por nuestras autoridades ambientales, tienden más hacia la seguridad jurídica que hacia la justicia como tú lo has dicho?, ¿Cómo cambiar esa tensión?, ¿Cómo hacer que nuestras procuradurías o nuestras instituciones, en lo particular, tiendan más a ese proyecto original al que tú haces referencia? No nos dejes por favor, solamente no nos digas el problema y te vayas sino dínos, ¿Cómo podemos revertir esa tensión?.

Sobre Enrique Provencio, yo le quisiera comentar algo también, una pregunta también muy concreta, Enrique has tocado, yo creo una parte medular, dentro de tu exposición, ¿Realmente los derechos ambientales, no nos hemos puesto a pensar en sus contenidos, específicos, es decir, cuál es realmente el contenido del derecho al medio ambiente, claramente hay derechos ambientales y en todos los derechos ambientales por ejemplo, ¿Cómo definir un derecho al agua, cuáles son sus alcances y límites? No nos hemos puesto a pensar los ambientalistas realmente los contenidos de los derechos ambientales y de esa perspectiva Enrique, ¿Cómo podemos exigir algo que ni siquiera nos hemos puesto a discutir, los contenidos de los derechos ambientales?

Finalmente, para Miguel dejé la pregunta más difícil, no, no es cierto Miguel, una pregunta también muy interesante que nos planteó Toño Azuela, ¿Cómo poder, por ejemplo, en la práctica del ejercicio de las tareas como autoridades, conciliar esta colisión de derechos; por ejemplo, Toño hacía muy bien referencia al problema de la vivienda pero además hay una condición del derecho a la vivienda con los derechos ambientales. Por ejemplo, el derecho, los derechos que tenemos al agua pero también los derechos que tiene que ver con las cuestiones urbanísticas. Tenemos un problema ahí fuerte, ¿Por qué razón hay colisiones de derechos que no nos hemos puesto a pensar, ¿Cómo intentar resolverlos?. Ahora yo sé, que las preguntas son difíciles porque son preguntas que están en construcción, que tenemos que definir pero además, qué conste que las preguntas me las sugirieron ustedes, no son una cuestión propia”.

Bueno nada más, comentarle al Lic. Provencio la pregunta que hacía que efectivamente el INVEA no le está entrando al suelo de conservación, y que sí hay una desvinculación de actuaciones de nivel federal, nivel local, delegaciones, ámbito central. Eso hace que las capacidades de las instancias de vigilancia sean pocas pero ahí entra la relación con las políticas y que claramente decía, hay muchísimos asentamientos que hay de años y no es de esta administración, son de todas las administraciones, partidos y de todos y es imposible que una inspección haga que se cumpla la normatividad; hay una normatividad que no es acorde a la seguridad social, y que no atiende realmente los requerimientos de vivienda y el crecimiento de la población y las demandas de las necesidades básicas, como es, este derecho a la vivienda. Entonces, una política de inspección es imposible que haga cumplir esto, ¿Cómo lo vinculas? Con programas, con políticas públicas y con aspectos sociales e incluso político porque el tema de asentamientos es también, un aspecto político.

Por otra parte, hablamos de indicadores y yo te diría, ¿Qué indicadores ya generamos o pudiéramos generar para la aplicación de la ley y que nos empiecen a dar otro tipo de datos, no ya nada más, ¿Cuántas visitas?, ¿Cuántas multas?, ¿Qué se hizo?, ¿Qué indicadores sugerirían?. Dijo el Lic. Provencio “Bueno, cómo va creciendo la afectación del suelo de conservación, cuánto se va perdiendo?” Puede ser un, así como en la calidad del aire, ¿Cómo va perdiendo el suelo de conservación en la Ciudad de México? Pero partamos de un dato real, de lo que existe sobre el suelo de conservación de un día y no, de lo que existe ya desde hace años. Entonces, ¿Qué indicadores ustedes sugerirían, específicos, que nos pudiéramos ya empezar a plantear para ir evaluando el cumplimiento de las funciones de las Procuradurías?

Pasamos a las respuestas...

A ver, siempre es bueno volver a los clásicos. Las gestiones internas del orden jurídico están registradas desde el Siglo IV y siempre es bueno traerlas al cuento porque en este momento en México, la cultura jurídica que circula públicamente, es una cultura jurídica muy ignorante y muy charlatana que cree que hay una manera jurídica de aplicar la ley y que lo único que se necesita es voluntad política y que el estado de derecho haga que todo el mundo debiera saber qué es.

Hay dilemas pero el problema ahora es que hay nuevos dilemas, además de la tensión de seguridad y justicia, están todos los dilemas propios de la colisión, ésta que los Sociólogos llaman “La sociedad en riesgo”, la incertidumbre intrínseca de la vida social y de las sociedades contemporáneas... ¿Qué hay que hacer? Bueno, no hay una respuesta genérica, por definición, es un problema que se va a presentar de manera constante; sí hay una cosa que realmente se puede hacer, yo diría, hacernos cargo del dilema en el argumento. Yo creo que esta tendencia que hay que en México, 10 de los filósofos del derecho pero que deberíamos de asumir en todas las ramas, de mejorar la argumentación de las sentencias, eso, se traduce en que la sentencia o la resolución judicial o administrativa, tiene que hacer explícitos los dilemas y el razonamiento del por qué se está yendo por un lado y esto es, un problema general. Otra vez repito, gracias a esta investigación en donde estuve vinculado, estuve vinculado al Derecho Administrativo Francés, el principal diagnóstico que se hace sobre la Justicia Administrativa en Francia incluye, la ilegibilidad en las sentencias, hay toda una campaña para que a los Jueces se les entienda lo que escriben y ¿Qué quiere decir eso?, A ver ¿Por qué es oscuro el discurso jurídico? Entre otras cosas, porque nos cuesta trabajo ser explícitos...

Antes aprovechando porque la respuesta, la pregunta es en el mismo sentido; las contradicciones entre derechos, el derecho a la vivienda con el derecho al medio ambiente ahí van a estar, depende el caso concreto, depende la argumentación, depende la normatividad pero yo te diría que mucho va a depender de cómo asume, o el INVEA o la Secretaría del Medio Ambiente o la delegación o la PAOT, el caso en concreto y cómo argumenta una u otra solución.

En asentamientos humanos irregulares, ¿Cuándo se vale hacer la reubicación que no desaloje? La reubicación que no le gusta mucho a Azuela, la reubicación del asentamiento porque implica afectar el derecho a la vivienda de la familia, de la persona que está llegando, ¿Cuándo se justifica?, No lo sé, ya nos dirá Paco García ¿Por qué desalojan? Es un tema y dos, el tema del alcance del derecho ambiental efectivamente, a los Jueces, yo creo que les va a costar mucho trabajo, también, tomar decisiones cuando exista violación a ese derecho al medio ambiente y yo te diría, frente a algunos otros derechos. Había una tarea y aquí nada más me acuerdo Enrique que dejé incompleta, estamos haciendo una carta de derechos ambientales para el D. F., tratando de identificar justamente eso, el derecho al medio ambiente, ¿Qué significa tanto a nivel federal como local? La dejamos por ahí avanzado, por cierto... Ésta es una tarea que tenemos que hacer sobre todo cuando entre en vigor la reforma en materia de amparo y derechos humanos, por supuesto.

Gracias Emilio por la precisión, la confirmación del derecho que sospechaba pero entrándole al punto de colisión, la colisión de derechos, creo que yo no tengo la menor duda del poder transformar los derechos y yo he planteado insistentemente en que este tema; exigibilidad, reclamo y garantía de derechos, alineado con políticas, es el próximo salto de la cuestión ambiental en México, así lo dejo. No me cabe la menor duda, eso ocurrió en diferentes oleadas civilizatorias, ocurrió seguido de la Segunda Guerra Mundial con la carta de la ONU y ocurrió con el ensamblamiento de un proceso de juridificación de derechos sociales en las social-democracias que fue muy accidentado y que venía ocurriendo desde antes de la aparición de los sistemas social demócratas pero realmente se detonaron con ese reconocimiento. Tenía mucho que ver con el derecho laboral, con las horas de trabajo, con los seguros de pensión de invalidez incluso, etc., todo eso que para nosotros sigue vivo, y no ha ocurrido realmente ese cambio, en parte porque asuntos tan elementales como el derecho a la salud, todavía tiene un problema de ejercicio por el lado del reclamo, por eso es tan famoso el gran éxito que tuvo ese pequeño poblado de la Sierra de Guerrero cuando un Juez, en atención al derecho a la salud del Artículo 4, solicitaba que atendiera en ese pueblo, el Juez falló a su favor, el gobierno del Estado de Guerrero tuvo que irse a instalar ahí con una clínica...

Yo sé que es el único caso que ha ocurrido, me parece que lo llevaban unos abogados del CIDE pero coincido con el planteamiento que haces y creo que la manera en la que ha ido quedando en el Artículo 4, los derechos, en efecto, no ha ayudado. La manera en la que quedó el Derecho en la UAM suficiente, necesita el parámetro de suficiencia, hay una aproximación que tiene de metros cúbicos persona-día; salubre, hay una norma; aceptable, ahí sí no sé qué significa; acceso, disposición y saneamiento para uso personal y doméstico y asequible; es el costo y eso va a terminar llevando a una regulación de la tarifa de los sistemas que como sabemos es distinta en todas las Ciudades de México pero si es suficiente, salubre, aceptable y asequible, entonces el Estado lo garantizará y se definirán las bases, todavía estamos esperando que la ley del agua defina las bases para poder evaluar: ¿Cómo? Con la información precisa de cuánta agua hay. Por cierto, en el D.F., estamos estancados en la cobertura de agua por el crecimiento de zonas donde no hay manera de dotar. Para uso y acceso equitativo, eso quiere decir que no hay excluidos y nos tenemos que ir al último censo, cerca de 12 millones de habitantes están sin agua, es decir, creo que eso está mejor que, sano, así quedó, medio ambiente sano para desarrollo y bienestar porque los parámetros ahí van a ser más complicados.

Bueno, en efecto, creo que por ahí hay que ir... Ah, si no está ahí, entonces la dejé para establecer ya mejor, que es sano para desarrollo y bienestar, vamos a enfrentar el problema pero sí tenemos que ir hacia esa carta que dice Miguel Ángel y eso obviamente, obligar a la creación de indicadores, por supuesto, del sistema hídrico”.

“Muchas gracias, tenemos unos reconocimientos...”



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C



Justicia para Todos A.C.

SEMINARIO PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Trascripción Mesa No. 2

Voz: Andrea Zambrana Castañeda.

Entremos en el tema yo creo que esta mesa es interesante porque voy a incluir aquí a Gabriel; yo espero que se una y podamos darle la visión que tuvimos los jueces a un año de las reformas que nos impactan, yo creo que el 2011 fue el año en que el Legislador, no soy muy fan de la palabra poder constituyente ni constituyente permanente, decidió que los jueces teníamos que no sólo actualizarnos sino cambiarnos el chip y pensar de una manera distinta. Obviamente estas reformas a las que me voy a referir tienen un impacto muy grande, a mi modo de ver, en todo el ámbito jurisdiccional pero creo que se refleja particularmente en la materia ambiental o de derecho ambiental; me estoy refiriendo básicamente a la reforma en materia de amparo en cuanto estamos esperando que se publique o que se apruebe la nueva ley de amparo, la reforma en materia de derechos humanos que aquí yo incluiría que afortunadamente se fue cronológicamente paralela o coetánea a varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México que a su vez provocó un pronunciamiento específico de la Corte sobre la manera en que debíamos cumplir con estas sentencias que nos lleva a su vez a esta nueva labor de los jueces que es el control de convencionalidad ex officio y la tercera reforma que es muy importante y que esa sí es también muy común en materia ambiental es la reforma al Artículo 17 Constitucional que introduce las famosísimas acciones colectivas en materia ambiental que se reflejaron en la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, que esa ya la estamos esperando como esperamos la de la equidad, qué o en dónde nos colocan estas reformas en materia ambiental o dicho de otra manera, qué puerta en principio de sede jurisdiccional tendrían que abrir o tendrían que haber abierto en materia ambiental. A mi me parece y no voy a profundizar porque aquí el Magistrado Martínez Andreu me parece que va a tratar el tema de amparo existe que no necesitamos esperar en un momento dado a la publicación de la ley de amparo es el interés legítimo hasta hace muy poco hasta hace un año para acceder al amparo se nos exigía demostrar un interés jurídico, a partir de la reforma de materia constitucional en materia de amparo se abre la puerta al interés legítimo que me parece que va con dedicatoria específica en la práctica o tendría que ir hacia la materia ambiental, más tarde voy a decirles qué puedo concluir de qué ha sucedido con esto, qué otra puerta se abre con la segunda reforma en materia de derechos humanos unida a que la obligación de con los jueces innata porque aquí creo hay además de jueces autoridades, la obligación de control de convencionalidad no es un problema nada más de los jueces, todas las autoridades del país y son todas en el ámbito de su competencia están obligados o estamos obligadas a realizar este control de convencionalidad ex officio, estoy en un terreno digamos académico entonces yo les diría que se ha generado como ríos de quinta sobre qué debemos entender por control ex officio, a mi modo de ver yo creo que la explicación más útil de cómo podemos entender ex officio es, por razón de nuestro oficio, si uno actúa como Juez Constitucional sería absolutamente patético que no pudiera yo advertir si existe o no una violación de derechos humanos, entonces no tiene sentido perdernos enseres de oficio si es sentencia de queja, si cómo

lo vamos a hacer, no, es ex officio, en la manera, en la medida en que yo actúo como Juez Constitucional tengo que ser un perito e identificar dónde está la posible violación de derechos humanos y así sucesivamente porque son todas aquellas autoridades en el ámbito de su competencia, entonces si soy autoridad ejecutiva cuando estoy realizando una visita por ejemplo pues tengo que ser perito y saber si en esa medida en esa actividad estoy provocando o estoy generando una violación de derechos humanos. Esta actividad ex officio que deviene tanto, se conjuga pues, el Artículo 1° de la Constitución Reformada con las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos me parece que abre también esta maravillosa puerta porque hay no menos de treinta tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano que, digamos, abre muchísimo el abanico de posibilidades de encontrar remedios o soluciones o principios aplicables a la materia ambiental con esa gran ventaja que puede ser tanto invocadas por las partes como aplicadas ex officio por los jueces y por las autoridades ambientales. La tercera puerta que me parece que se abre con la reforma del Artículo 17 evidentemente son las acciones colectivas que por definición supone la protección de intereses de grupo, de que bueno, las acciones colectivas como están concebidas por nuestro Legislador incluyen las de consumidor yo incluyo en esa, digamos, en esa división muy grande, creo que la materia financiera y la materia competencia caben cómodamente en consumidores porque finalmente somos consumidores de servicios financieros o nos afectan a falta de competencia al fin y al cabo como consumidores y del otro lado la materia ambiental, entonces esas son las tres puertas, digamos, que se abren con estas reformas. ¿Qué va a pasar o qué supondríamos, qué suponen para los jueces, acuérdense que yo aquí hago una trampa muy bonita para mí, qué suponen para nosotros como jueces estas reformas? Y yo creo que lo que suponen en principio y voy a usar las palabras y ya no está para desmentirme del Dr. Azuela, suponen la creación de un nuevo diálogo entendemos que para que estas reformas funcionen los jueces no podemos provocar la conducta ni podemos provocar el litigio ni podemos provocar el problema en sentido estricto estamos esperando a que llegue con nosotros, en esa medida tendremos que generar este diálogo, ponernos de acuerdo en un lenguaje común y se tendrán que generar nuevos criterios porque ni los jueces podemos ponernos, bueno de vez en cuando, venimos aquí a decir cosas pero normalmente no decimos cosas, no, yo no les voy a decir ahorita cuál es el criterio a seguir en dos puntos lo que fuera, entonces eso creo que es el reto de estas reformas y llevamos ya un año digamos, que tendíamos que estar que estamos en gerundio en el reto de generar estos nuevos criterios. Refiriéndome a estas tres puertas abiertas qué criterios vamos a tener que generar. En materia de amparo y de nuevo aquí el Magistrado nos va a ilustrar, creo que tendrá que generarse nuevos criterios en materia de intel-ligitis y de hecho esto, se los podría platicar con casos, hay una reticencia, no sé si es normal pero existe y tendremos, tendríamos que ser autocríticos los jueces a romper con los patrones con los que nos manejamos.

Entonces, se los puedo decir en mi colegiado hemos visto sentencias de jueces en donde cuando llega el quejoso probablemente sin alegarlo no es expreso el quejoso diciendo que viene por interés legítimo pero bueno hemos visto sentencias en donde hacen diez hojas de construcción teórica de lo que es el interés legítimo y acto seguido le exigen el interés jurídico, entonces, es difícil, en este diálogo que es de ida y vuelta tenemos que tomar en cuenta o todo menos tres en cuenta que los jueces estamos acostumbrados a actuar y a pensar de una manera y hay que lograr que se rompan esas, lo que los académicos les gusta mucho llamar paradigmas, los famosísimos paradigmas con los que los, entonces bueno, por ejemplo interés legítimo habrá que trabajar tanto ustedes como nosotros para generar estas nuevas definiciones y estos nuevos criterios.

¿Qué va a pasar con el amparo colectivo? Tendrán que proponerse amparos colectivos para que los jueces podamos emitir criterios, hay un tema que a mí me llama mucho la atención que es decir, el theming de la futura ley de amparo, pero qué va a pasar cuando las autoridades, el concepto que tenemos hoy en día de autoridad responsable, que está muy ampliado incluya a particulares, a mí y eso sí lo he dicho desde hace mucho tiempo me llama mucho la atención porque creo que en materia ambiental los concesionarios que antes no sabíamos cómo cabían, porque en principio una empresa concesionaria pues es un particular pero está actuando en términos de un contra tu condition como lo ha llamado la doctrina que es su posesión en funciones de derecho público, muchas veces. Esa es una puerta que digamos, esa sí está

supeditada que se apruebe la ley de amparo pero que se me hace en materia ambiental muy interesante. ¿Qué vamos a generar o cómo vamos a definir esta nueva participante en nuestros juicios de amparo? Con el control ex officio, ¡uy! ahí sí no sólo han corrido ríos de tinta han corrido ríos de saliva, al poder judicial, no me dejará mentir mi colega, nos capacitan, estamos siendo capacitados constantemente en eso, que es una visión absolutamente distinta como un juzgador porque antes y sobretodo en materia administrativa pues como dice un compañero no es que fuera muy justo el derecho administrativo pero segurito sí era, si tú no lo haces valer yo ni veo ni oigo ni entiendo y ahí tengo la violación, sí pero, qué crees, no lo hiciste valer y peor no lo hiciste valer desde el juicio de nulidad, no pues cómo crees es novedoso, bueno ese, como les dije el otro día a los Magistrados del Tribunal Fiscal en estricto derecho se acabó, para mi gusto, no existe más. Tenemos que efectivamente pensar de una manera distinta los asuntos, revisar el procedimiento administrativo y verificar que en ese proceso o en ese procedimiento no se estén violentando derechos humanos, entonces, ¿qué supone esta segunda puerta para los jueces? Cambia ese chip y tener siempre presente los dos principios que están en la constitución que están en el Artículo 1° de cómo entender los asuntos que es en principio no persona y el de mayor beneficio o mayor restricción; y esto puede ser muy útil en materia ambiental porque a la dificultad, que yo entiendo a veces se plantea o muchas veces se plantea de manejar intereses difusos no podría tener en este diálogo que se tendrá que estandar entre partes y jueces la ayuda adicional, la cooperación del juez que está obligado a tratar de entender, no sólo a hacerme cargo de la petición si no a vigilar realmente dónde está el principio por persona, cómo le otorgó el mayor beneficio en esta caso, a la sociedad en su conjunto con la menor restricción posible, sí, que es yo creo que ahí también pues la función del juez que también lo he dicho, en esa medida y en estas dos puertas que son el amparo y el control de convencionalidad, yo creo que se nos requiere como jueces a actuar con prudencia, la prudencia no entendida como se entiende en el lenguaje cotidiano que siempre es como de la gente de cautela no? hay que ser prudentes, no, la prudencia en este sentido tiene que ver con ponderar los intereses en juego, los jueces tendrán o tendremos que actuar en la creación de este diálogo de estos nuevos criterios ponderando siempre qué intereses están en juego y cuáles hay que deberemos favorecer por llamarlo así, pero creo que ese sí es un ejercicio al que no nos podemos negar, ¿de qué estoy hablando? Específicamente en materia ambiental me parece que estarán en juego tanto en el amparo como en el control de convencionalidad, estos intereses difusos este interés ambiental junto con y lo voy a englobar en el [] genérico desarrollo sustentable creo que para hacerlo, decirlo rápido y mal en muchos de los problemas orientales en muchos, no en todos, lo que está en juego son los desarrollos sustentables sean urbanos, un desarrollo urbano como por planificar como por dirigir el desarrollo urbano y del otro lado cómo puedo permitir un desarrollo comunico empresarial que no afecte el ambiente y ahí cabe industria, turismo, comercio, entonces ahí creo que parte de la labor del juez frente a estas dos puertas abiertas tendrá que ser ir construyendo y ponderando los derechos en juego.

La tercera puerta abierta, esa sí creo que plantea no tanto o no sólo problemas para el juez sino creo que tiene una problemática muy particular que son las acciones colectivas, las acciones colectivas como les comenté que ya están previstas a nivel constitucional se establecen de una manera genérica, comprenden las dos materias, las que les decía también en esta división arbitraria que hice para consumidores y para materia ambiental, evidentemente no es el caso, me van aquí a dar de, me van a pasar tarjetita por el tiempo pero bueno para que mis compañeros puedan aportarles más problemas e incógnitas, para mi gusto las acciones colectivas tienen muchos problemas, yo sigo sin convencerme del diseño legislativo del tema, no tenemos, por supuesto aclaro, la experiencia, a lo que les decía los jueces por razones obvias estamos sentados a que llegue el asunto para resolver o para pronunciarnos, en ese sentido empieza, digo tenemos también ahí que reconocer que llevamos tres o cuatro meses con el juguete y no existe, nos sería muy difícil pronunciarnos o emitir un juicio sobre algo que no hemos visto o no se ha manejado o no nos ha presentado problemáticas reales, sin embargo, aun haciendo una lectura de la reforma legislativa, uno llama mucho la atención que se haya optado por la materia cívica aclaro no porque los jueces civiles no estén perfectamente capacitados de sobra para atender un juicio, no va por ahí, me llama la atención porque para mi gusto la materia ambiental no es un problema contractual, no involucra, las afectaciones ambientales no son un problema contractual, yo creo que van más

que hacia el derecho privado son el límite y la frontera con el derecho público si porque es un derecho humano de tercera generación, el ambiente es de todos, es un patrimonio probablemente, no una propiedad nadie tenemos un derecho de propiedad sobre el medio ambiente, sino que es un patrimonio de la humanidad, de la humanidad y de los animales y de todos los seres vivos creo yo. Entonces los daños, no es un término civil hablar de daños, me vas a resarcir un daño y yo ponía el ejemplo, este no sé, cuánto cuesta matar a todos los osos polares en realidad podemos decir eso? No, entonces como que a mi me pone un poco nerviosa la materia civil y una acción colectiva que pretende resarcir un daño frente a un fenómeno que tiene muchas aristas y que no necesariamente se base subsumir en un problema contractual.

Yo tenía críticas al sistema que se eligió que en lugar de que sea up out sea up in, que ese ya es un problema técnico pero creo que es muy complicado organizar grupos en donde además tenga que suscribirse específicamente la adición a la acción colectiva, es un obstáculo pues, procesal y además parece que obliga al juez a realizarse esos periódicos cada semana, no, abres y tiene sesenta personas, o si ya se le fue una por ahí o cómo. Tiene problemas me parece con la personalidad y la legitimación, no? A mi no me queda claro el papel de la sociedad civil me queda claro igual que está bastante desorganizado nuestra acción civil digo nuestra sociedad civil pero cuando entramos a procuradurías como que se complica, uno, no creo que estén nuestras procuradurías preparadas para litigar, profesionalizadas y capacitadas para tal? van a ser juez y parte no? Me llama la atención, no? Pensemos en materia ambiental la PROFEPA tiene una facultad sancionatoria y realiza procedimientos sancionatorios y la ley, la ley del Código Federal de Procedimientos Civiles establece o prohíbe la litispendencia con otras acciones, no se refiere a los procedimientos entonces he de suponer que si PROFEPA me visitó y me va a sancionar y perdió el asunto igual se va a ir a la acción civil? Es pregunta, no hemos visto que suceda en la vida real y el cuarto problema que yo le veo es con la puerta abierta del amparo colectivo y el interés legítimo y tratándose de aspectos que muchas veces son regulatorios se va a poder optar por un amparo colectivo? Se va a entender que es un sistema de una vía más apta, más rápida, más efectiva para contener, para obtener lo que busca una acción colectiva? Y entonces vamos a tener dos vías paralelas, contradictorias? En principio formalmente podría ser porque los fines que persigue la acción colectiva no son los fines que persigue el amparo pero por la naturaleza de la materia que era lo que les decía estamos en la frontera del derecho privado con políticas públicas, pues vamos a tener ahí unos conflictos muy interesantes, en donde a lo mejor en amparo resulta que la acción de la autoridad o del concesionario es correcta, se pondera correcta y en una acción civil se condena el pago de una afectación, entonces creo que es una materia, creo que es una puerta la tercera puerta, habrá que verla en la práctica no estoy diciendo que no funcione pero creo que es la que más nos llena de dudas, a mi me llena de dudas, con esto que yo quería darles este panorama general desde mi perspectiva de qué puertas se han abierto, qué retos supone cada una de las puertas y qué problemas nos pueden venir con cada una de estas opciones, me llama la atención y lo comentaba con el Lic. Cancino, Dr. Cancino que llevamos una orbicular forma y para nuestra brutal sorpresa como jueces pareciera que no ha sucedido nada, entonces yo les quiero adelantar una hipótesis que se me hace muy importante para los autoridades y para los académicos porque creo y lo estoy comparando en derecho administrativo, cada año hay reformas tributarias y cada vez que hay una reforma a un impuesto hay cuarenta mil demandas y todos sabemos que lo que le duele a la persona es el bolsillo básicamente, no le duele la proporcionalidad ni la equidad ni el gasto público, le duele el bolsillo, entonces lo que es notorio es que a un año de que tenemos puertas abiertas en materia ambiental, a nadie nos duele el aire que respiramos, ni el agua que bebemos, ni los osos polares, ni los osos pandas, ni el lobo gris, entonces no nos duele? O todavía no sabemos qué hacer? O es esto que les decía yo, no? Me llama la atención el medio ambiente, el derecho a un ambiente, a un medio ambiente ahora es saludable no? Corrijanme! Sano perdón, bueno ven? Ya empezó el criterio, saludable, sano y saludable, es uno de estos bonitos que todos estudiamos no?

Derechos humanos de tercera generación, y eso qué significa? Pues parecería que significa que es un derecho difuso, no? Que es de todos y no es de nadie y que entonces a todos nos preocupa el ambiente pero va de nuevo esta es la inquietud con la que quiero dejarlos, es disponible? En el sentido tradicional es un derecho disponible? O es un patrimonio que nos corresponde a todos? Y

en este sentido de un derecho de tercera generación difuso no se está difuminando también la posibilidad de defensa? No tendríamos que estar más conscientes de esta naturaleza? Y eso es lo que me lleva es justamente a la frontera entre un derecho privado, estamos hablando de derechos humanos y estamos partiendo aunque nadie lo diga tenemos, seguimos teniendo en la cabeza a la Ilustración siglo XVII, siglo XVIII, tenemos en la cabeza a los ciudadanos, la construcción conceptual de lo que es un ciudadano, dueño de los derechos humanos, entonces bajo ese esquema metemos ahora derechos humanos de tercera generación y yo sí llamaría la atención a que también hay que cambiar ese esquema mental porque ya no es el ciudadano el que va en defensa de su derecho de propiedad, de privacidad, de nombre, de intimidad, no, tenemos, estamos frente a un panorama más complejo en donde creo yo tenemos que encontrar puentes hacia las políticas públicas. ¿Por qué? Porque para mi gusto, si en un año no ha pasado nada es porque hay poca comunicación entre el ciudadano, defendiendo su derecho de uso y qué tanto es el papel justo y necesariamente a favor de la regulación total pero qué tanto necesitamos también políticas públicas en materia ambiental, sí, o sea, no es un derecho que se pueda defender, me parece a mí, desde la privacidad de nuestras almas y corazones, no es un problema del ciudadano que va a defender su derecho a votar y ser votado, su derecho a tener una propiedad, su derecho a garantía de audiencia de la que ustedes quieran, no, entonces, a mí me parece que este año que llevamos nos pueda hacer reflexionar más allá de estos retos que me parece que están en frente de nosotros, qué tanto efectivamente podemos constatar, la importancia de alguna manera, tender puentes e interactuar y generar diálogos entre los ciudadanos y las instituciones, son tardadas de provocar, promover y diseñar políticas públicas porque creo que la mera acción individual en este caso está probando que no nos va a resolver el problema y bueno los dejo con esta incógnita y gracias por su atención.

Voz: Moderador

Muchas gracias Magistrada Andrea Zambrana Castañeda. Veamos amigos de parte de Diálogo y de Rectorías Judiciales que nada más hacen subsidiados a los abogados sino que se abre ahora que hay un diálogo más estrecho entre las autoridades judiciales y ciudadanos que ustedes van a estar al pendiente de su defensa.

Pasamos con la siguiente ponencia y le cedemos el uso de la palabra al Magistrado Ernesto Martínez Andreu, quien es Abogado por la Libre de Derecho con Maestría en Administración Pública y Política Pública y cursó las especialidades en Derecho Constitucional en Administración de Justicia y Justicia Electoral, ha sido Profesor de la Libre de Derecho y del Instituto Autónomo de México, ha desempeñado varios cargos en el Poder Judicial de la Federación, siendo actualmente, Magistrado de Circuito Adscrito al 16° Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, ha tomado cursos de actualización y de especialización acreditados los cuales son: Seminario sobre Derecho Constitucional Tributario en España y los Estados Unidos Mexicanos y Seminario en Reformas Fiscales 2006, le agradecemos su presencia Magistrado y bienvenido a su casa.

Voz: Ernesto Martínez Andreu

Muchas gracias, muchas gracias a todos ustedes por su presencia, dese luego también muchas gracias a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, a las Asociaciones Civiles como CAM de Justicia para Todos y al Colegio de Abogados.

Efectivamente el tema que nos convoca estos días para hablar de las perspectivas de la justicia ambiental pues está enmarcado en varias grandes reformas a nivel constitucional, la reforma en materia de derechos humanos, la reforma en materia de juicio de amparo, las sentencias que ha dictado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace al control de la convencionalidad, de manera que es válido y muy oportuno reflexionar sobre cuál va la justicia en materia administrativa, en materia ambiental, en materia de ordenamiento urbano territorial, vale también decir que en realidad estamos hablando, que estamos en presencia de un nuevo juicio de amparo, el juicio de amparo se encuentra, como sabemos regulado en sus bases principales en la Constitución y en estas bases principales a nivel constitucional ha sufrido una serie, se llama o se dice, ha sufrido algunas reformas, en el caso del

juicio de amparo creo que no las ha sufrido, creo que las ha gozado en juicio de amparo, son reformas constitucionales para bien verdad? Es como un vicio decir es que le sufrieron estas reformas no? Estamos disfrutando de estas reformas constitucionales en materia de amparo, creo y tenemos la problemática o la circunstancia particular en la actualidad que la ley de amparo no se ha ajustado a esta reforma constitucional entonces debemos de partir de que estamos aplicando algunas disposiciones constitucionales de la nueva reforma con lo que tenemos de la ley de amparo, es decir, habrá que hacer compatible en la medida de lo posible nuestra actual ley de amparo para hacer efectivas las nuevas disposiciones constitucionales en materia de amparo.

En el juicio de amparo hay dos grandes preceptos constitucionales que regulan este tipo de juicio, el Artículo 103, el Artículo 107 constitucionales y básicamente en estos dos preceptos se contienen varias novedades, varias innovaciones, en el primero de ellos el fundamental, el original el Artículo 103 pues cambia radicalmente lo que es el objeto de protección a través del juicio de amparo y también cuál es el objeto inmediato, cuál es el objeto que se examina en el juicio de amparo, por lo que hace al objeto de protección a través del juicio de amparo, esta reforma está vinculada con la reforma constitucional en materia de derechos humanos en el Artículo 1° de manera que ahora se establece que son susceptible de protegerse a través del juicio de amparo los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, una primera interrogante sería preguntarnos pues cuáles son aquellos tratados internacionales que reconocen derechos fundamentales y que pueden ser objeto de protección a través del juicio de amparo pues una forma de solucionarlo y creo yo la forma constitucional de solucionar esta interrogante las ofrece el Artículo 1° nos dice en caso de que tengamos duda de cuál es el alcance de una norma, del significado de una norma, en este caso, la norma que nos dice que se protegen los derechos humanos contenidos en tratados internacionales pues habrá que interpretarla siempre favoreciendo la protección más amplia, entonces no habrá que interpretar la palabra o la expresión tratados internacionales de una manera restrictiva y habrá que incluir aquí lo que conocemos como tratados internacionales en sentido estricto, un acuerdo entre estados soberanos y cualquier otra norma de fuente internacional, un convenio, una declaración, una recomendación, podríamos darle una mayor amplitud, en este sentido, a través del juicio de amparo ahora se pueden tutelar los derechos que reconoce la Constitución y todos aquellos reconocidos también en fuente internacional y se explica algo que ya jurisprudencialmente se tenía recogido pero se hace de manera expresa en la Constitución que el juicio de amparo procede contra normas de carácter general, recordemos que antes de la reforma, específicamente la Constitución, hablaba sólo de leyes y aunque se reconocía el amparo en contra de otro tipo de normas generales distintas a las leyes, tratados internacionales, reglamentos, acuerdos, pues ahora la Constitución en este sentido es más precisa, habla de cualquier norma de carácter general y habla también de actos u omisiones de la autoridad, bien, éstas son las dos grandes novedades que tenemos en principio en el Artículo 103 constitucional, como sabemos también en el Artículo 107 de la Constitución se dan las bases generales a que deben de ajustarse la ley reglamentaria y el trámite de los juicios de amparo; y el juicio de amparo se encuentra estructurado o lo vemos estructurado nosotros como un juicio de amparo que se divide para su trámite en juicio de amparo directo o juicio de amparo indirecto, sabemos que el juicio de amparo directo es un amparo judicial que procede contra el acto más importante de los tribunales, el acto por antonomasia jurisdiccional que es la sentencia definitiva o la resolución que pone fin al juicio y el juicio de amparo indirecto procede contra el resto de actos de autoridades legislativas, administrativas o actos que proceden ante tribunales que no sean sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin al juicio, dada la forma en que se encuentra estructurado cada uno de estos juicios, el juicio de amparo directo y el juicio de amparo indirecto, hay algunas novedades que aplican sólo a uno de estos tipos de juicios o que las podemos advertir con mayor claridad en la substanciación de cada uno de éstos, por esta razón me gustaría abordar las instituciones que han sido reformadas en el Artículo 107 en el nuevo juicio de amparo, digamos, a partir de esta clasificación; juicio de amparo indirecto, juicio de amparo directo, por lo que hacen al juicio de amparo indirecto encuentro una novedad importantísima que es como decía la Magistrada Andrea Zambrana, la figura del interés legítimo esta figura novedosa se ubica dentro del juicio de amparo indirecto por disposición expresa de la Constitución, nuestra Constitución nos señala que subsiste el interés jurídico y el interés legítimo y que tratándose siempre de actos que provengan de tribunales el quejoso tendrá que acreditar su interés jurídico,

de manera que, si sabemos que el amparo directo procede contra actos de tribunales, pues estaríamos excluyendo de entrada al interés legítimo del amparo directo y tenemos que ubicarnos al hablar de interés legítimo en el juicio de amparo ante Juez de Distrito que es el juicio de amparo indirecto.

La Constitución introduce esta nueva figura del interés legítimo y no nos da muchos detalles al respecto, nos dice la Constitución que puede promover el juicio de amparo aquella persona que tenga un interés legítimo por la situación especial que guarde frente al ordenamiento jurídico, hay voces, yo, incluso pensaba que era tal vez mejor que el poder legislativo nos diera más elementos para saber cómo íbamos a operar con esta nueva figura del interés legítimo, reflexionando un poco, comparando esta figura del interés legítimo con el interés jurídico, podemos decir que si bien tenemos pocos elementos para empezar a definirlo, estamos mejor que cuando empezamos con el interés jurídico, cuando se hablaba de interés jurídico para promover el juicio de amparo ahí sí no había ninguna definición y llevamos bastantes años en la jurisprudencia y en la práctica judicial pues delimitando correctamente cuál es el interés jurídico de una persona para promover, encontramos en la jurisprudencia cantidad de ejemplos y de conceptos de qué se entiende por interés jurídico, de manera que aunque limitado creo que esta noción de interés legítimo nos da más elementos de lo que contábamos con anterioridad, para empezar a realizar una construcción jurisprudencial de lo que entendemos por interés legítimo, sin duda es necesario que para empezar con esta construcción jurisprudencial de lo que es el interés legítimo vengan las demandas, vengan las promociones a los tribunales promoviendo la tutela de un derecho que nos da un ordenamiento para entonces empezar a darle cabida a estos casos a través de esta gran puerta que es el interés legítimo, entonces, en este caso, es la ciudadanía, las personas interesadas en este caso y la protección al ambiente, al ordenamiento territorial, al ordenamiento urbano, quienes debemos de estar impulsando esta promoción de juicios de amparo con base en el interés legítimo para que cada vez los tribunales seamos los que les vayamos dando cabida a cada una de estas reclamaciones; otra de las novedades que creo, impacta, es común a los dos tipos de juicios pero que la vemos más palpablemente en el juicio de amparo indirecto tiene que ver con la suspensión del acto reclamado; la suspensión del acto reclamado a nivel constitucional recoge un criterio jurisprudencial que conocíamos como la apariencia del buen derecho, haciendo un poco de historia recordamos que en algún Tribunal Colegiado surge esta tesis de la apariencia del buen derecho y se dice que el juzgador para conceder la suspensión del acto reclamado debe atender a los lineamientos que da el Artículo 124 de la Ley de Amparo, viendo un poco hacia futuro, es decir, a la resolución que de fondo pudiera tener el quejoso y si advertimos que es probable que pudiera tener una sentencia favorable, es decir, que le asiste el buen derecho habrá que conceder la suspensión del acto reclamado.

Esta tesis surgida en un Tribunal Colegiado llegó vía contradicción de tesis, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y creo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se perdió un poco en la intención original de esta figura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, para efecto de aplicar esta figura de la apariencia del buen derecho debía aplicarse por el juzgador y usaba esta expresión “sin dejar de observar los requisitos del Artículo 124 de la Ley de Amparo”. ¿Esto qué quiere decir? Que el juzgador tenía que comprobar que hubiera solicitud de parte, que no se afectara el orden público o el interés social y que se causaran daños de difícil reparación, es decir, que el juzgador tenía que comprobar que no se afectara el orden público ni el interés social ¿por qué? Porque la tesis de la jurisprudencia en la Suprema Corte decía que había que observar los requisitos del Artículo 124 de la Ley de Amparo y entonces pues quien presentaba una demanda pidiendo la suspensión del acto reclamado alegando tener la apariencia del buen derecho a su favor pues se encontraba con que el Juez le decía “pues es que primero tengo que observar los requisitos del Artículo 124 de la Ley de Amparo” y entonces el promovente decía “pues si ya vas a tener que observar primero los requisitos del Artículo 124 pues ya esta figura de la apariencia del buen derecho pues en la práctica quedó sin efectos”.

La novedad y la bondad que tiene la reforma constitucional en materia de suspensión es que recoge el espíritu original de la tesis y señala que para conceder la suspensión debe realizarse un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y la afectación al interés social, al orden

público, al interés social ¿esto qué quiere decir? Que en cada caso concreto el juzgador debe analizar si es mayor la afectación al interés social que la apariencia del buen derecho antes de dar la suspensión pero si habiendo, digamos, un poco de afectación al interés social y una gran afectación al derecho particular del individuo que promueve puede conceder la suspensión si considera que es mayor la afectación a los derechos de la persona que está promoviendo que la afectación que sufre en ese caso al interés social, el Juez debe de darle en cada caso mayor o menor peso a cada uno de estos requisitos, no tiene necesariamente que darle todo el peso al interés social puede decir el Juez “si hay algo de afectación al interés social pero no es tan grave puedo permitir un poco de afectación al interés social para salvaguardar una, o para proteger al particular de una gran afectación en este sentido”. Ahora, esta figura de la suspensión y del juicio de ponderación tampoco implica necesariamente que el quejoso que promueve el juicio y solicita la suspensión deba en todos los casos obtener la suspensión del acto reclamado, como dice la Constitución debe hacerse un análisis ponderado, por ejemplo, sin una persona, pensemos, algún constructor que está haciendo un desarrollo en una zona que está protegida ecológicamente, pues esa persona que previsiblemente pudiera tener un buen derecho porque goza de una autorización válidamente otorgada podría, a juicio de ese Juez, no obtener la suspensión si advierte que el daño a la sociedad es mayor, es decir, en cada caso concreto hay que hacer este análisis ponderado, en ocasiones favorecerá a quien promueve, en ocasiones la sociedad será la que se vea protegida y por lo que hace al juicio de amparo indirecto habría otra gran novedad, que es la declaración general de inconstitucionalidad, esta figura se encuentra referida necesariamente a lo que en el juicio de amparo conocemos como el principio de relatividad de las sentencias, el principio de relatividad de las sentencias de amparo nos señala que la protección del juicio de amparo solamente favorece o beneficia a la persona que haya promovido este juicio, en la exposición de motivos de la reforma constitucional encontramos que los legisladores señalan que mantienen para efecto del juicio de amparo un sistema dual, un sistema en el que se mantenga el principio de relatividad de las sentencias atemperado con esta figura de la declaración general de inconstitucionalidad y que esta figura de la declaración general de inconstitucionalidad opera cuando algún órgano del Poder Judicial de la Federación ha establecido jurisprudencia declarando la inconstitucionalidad de algún precepto legal, se le dará noticia al Órgano Legislativo que la emitió para que corrija en sede legislativa ese vicio de inconstitucionalidad y en caso de que no se corrija por parte del legislativo, la Suprema Corte de Justicia puede hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad de esa norma que había sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia de algún órgano del Poder Judicial de la Federación. ¿Por qué ubicamos específicamente esta figura de juicio de amparo indirecto? También por disposición constitucional expresa, señala el Artículo 107 constitucional que esta figura opera cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se declare la inconstitucionalidad de una norma de carácter general y entonces esto limita la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad a este tipo de controversias.

En materia, por ejemplo, de protección al ambiente, ordenamiento urbano y territorial en el Distrito Federal esto puede tener una consecuencia, recordemos que en muchos casos, la inconstitucionalidad o la constitucionalidad de las leyes locales corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, puede ser que un Tribunal Colegiado de Circuito sustente un criterio declarando constitucional la ley que otro Tribunal Colegiado sustente de que el criterio contrario y entonces el problema de inconstitucionalidad de la ley llegue a la Suprema Corte de Justicia vía una contradicción de tesis y haya por parte de la Suprema Corte de Justicia contradicción de tesis declarando la inconstitucionalidad de una norma que por disposición constitucional no podría alcanzar la declaratoria general de inconstitucionalidad porque expresamente señala la Constitución que solamente estos casos de juicio de amparo indirecto en revisión ¿Qué pasa con los otros mecanismos, con los otros procedimientos en donde la Suprema Corte de Justicia puede sustentar jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de un precepto? Quedarían excluidos de esta figura, de la declaratoria general de inconstitucionalidad pues en principio parece que la disposición constitucional así lo señala; esta figura, pues hay que decirlo, aunque en este momento no es de nuestra total relevancia, no aplica al ámbito tributario, al ámbito en la justicia fiscal, en materia administrativa, en materia ambiental, en materia civil sí aplicaría esta figura, entonces podríamos tener declaraciones generales de inconstitucionalidad en la materia que ahora nos ocupa, por lo

que hacen a las novedades del juicio de amparo indirecto me gustaría tratar de una novedad contenida expresamente en la reforma y que tiene que ver con el juicio de amparo adhesivo y el juicio de amparo promovido para atacar violaciones procesales, decíamos, el juicio de amparo directo procede contra la sentencia definitiva dictada por un tribunal, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en ese juicio de amparo señalamos como acto reclamado a la sentencia dictada en ese juicio y nos señalan la Constitución y la ley que podemos reclamar la sentencia dictada en ese juicio ya sea por violaciones cometidas en la propia sentencia o por violaciones cometidas en el procedimiento que hayan trascendido al resultado del fallo.

Violaciones cometidas en la sentencia, pues la más ejemplificativa es la indebida valoración de una prueba, yo quería que esta probanza tuviera este alcance aprobatorio, el tribunal lo valoró mal y entonces impugno la sentencia por esta violación cometida en la sentencia.

Violaciones al procedimiento, la no admisión de una prueba, el desechamiento de un recurso, pueden ser violaciones al procedimiento que a lo mejor, a la postre me dejaron sin defensa, yo ofrecí una prueba, el tribunal no la admitió y resultó que esa no admisión de la prueba resultó fundamental en el dictado de la sentencia, si me hubieran admitido la prueba yo hubiera tenido una sentencia favorable; estas violaciones fundamentales que se hacen valer en el juicio de amparo provocaban o han provocado en la práctica que haya múltiples juicios de amparo respecto de una sola controversia, se habla del juicio, de la sentencia de amparo para efectos, se promovía el juicio administrativo, había una violación procesal, el desechamiento de una prueba y se concedía el amparo para efecto de que se repusiera esa violación procesal, se reponía esa violación procesal, había una nueva sentencia, un nuevo juicio de amparo, se hacía valer otra violación procesal y otro nuevo juicio de amparo para reponer esa otra violación al procedimiento y esta situación llegó a ser verdaderamente viciosa, había ocasiones en que había uno, dos, tres juicios para efectos pero había otros realmente patéticos, había ocho o diez sentencias de amparo en donde todavía no se llegaban a subsanar todas las violaciones al procedimiento. La Constitución señala que en el nuevo juicio de amparo estamos obligados a plantear en el primer juicio de amparo todas las violaciones al procedimiento que tengamos conocimiento, una primera sentencia so pena de que si no las hacemos valer en el segundo juicio de amparo ya no las podamos volver a hacer y el tribunal también tiene la obligación de estudiar todas las violaciones procesales que se le plantean y las que pueda advertir en ese momento de oficio, esto pues yo creo que va a limitar mucho lo que conocemos como el juicio de amparo para efectos, tal vez haya ocasiones en que sea necesario conceder algún amparo con una violación procesal y luego por otra que no haya sido advertida en el primer juicio, decía, un ejemplo de violación procesal es la no admisión de la prueba, si el juicio de amparo o la sentencia de amparo se concede para el efecto de que se admita la prueba, es probable que durante el desahogo de la prueba, que antes no existía, pues pueda volverse a cometer una violación procesal; al hablar de que tienen que plantearse todas las violaciones procesales, todas las que se conozcan desde el primer juicio natural y es una obligación correlativa para el tribunal estudiar todas las violaciones procesales en la misma sentencia de amparo.

En materia administrativa y por ende también esta parte en la materia ambiental podemos tener alguna novedad y hay que estar al pendiente de lo que pueda pasar con motivo de la reforma constitucional, dice la Constitución y la Ley de Amparo que para efecto de poder impugnar las violaciones al procedimiento es necesario prepararlas o hacer valer los recursos ordinarios que procedan para después hacerlas valer en el juicio de amparo, esta disposición la encontrábamos en la Constitución y en la Ley de Amparo. La Constitución en su texto anterior nos decía, en los juicios del orden civil es necesario preparar las violaciones al procedimiento, es decir, agotar los recursos ordinarios contra las violaciones al procedimiento para después hacerlas valer en el juicio de amparo, esta redacción del Artículo 107 constitucional cambió y ya no habla necesariamente de los juicios del orden civil, se suprime esta parte ¿por qué es importante para nosotros para la materia administrativa? Porque con base en la redacción que antes tenía la Constitución y la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia nos dijo “en la materia administrativa no es necesario preparar las violaciones procesales” ¿Cuál era la consecuencia práctica? En la materia

administrativa si había una obligación procesal no estábamos obligados a hacer valer el recurso ordinario, podíamos alegar esa violación al procedimiento en el juicio de amparo aunque no hubiéramos hecho valer el recurso ordinario. En la actualidad con el cambio en la redacción en el Artículo 107 constitucional no sabemos cuál pueda ser el criterio de interpretación de los tribunales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decía, la jurisprudencia de la Suprema Corte se basó en esta interpretación porque la Constitución decía “en los juicios del orden civil hay que preparar las violaciones al procedimiento”, entonces la Corte dijo “se refiere a los juicios del orden civil, no a los del ámbito administrativo”, ahora como la redacción de la Constitución ha cambiado es probable que pudiera cambiar este criterio de interpretación. Recomendación en la práctica, si estamos tramitando un juicio del orden administrativo, para asegurarnos de cualquier forma que podemos hacer valer esa violación al procedimiento, nos conviene más de cualquier forma hacer valer el recurso ordinario que tenemos en este momento. Entonces, recomendación por lo pronto en lo que sabemos si puede o no cambiar este criterio, hacer valer los recursos ordinarios que procedan en los juicios del orden administrativo en contra de las violaciones al procedimiento.

En la reforma constitucional pues habría también otras muchas figuras que previsiblemente puedan tener impacto en nuestra actividad teo jurisdiccional como son la figura que se prevé de los plenos de circuito que estamos en espera de que se reglamente la ley correspondiente y que serán órganos facultados de operar jurisprudencia, está también el caso de las resoluciones preferentes que puede tener la Suprema Corte de Justicia cuando alguna parte le solicite que debido a la afectación al interés social se dicte con mayor severidad una sentencia y que la Suprema Corte pueda darle preferencia a cierto número de asuntos, creo que una recomendación también en materia de justicia administrativa pues sería replantearnos aquellos casos en que procede el recurso, a nivel federal, el recurso de revisión fiscal como tradicionalmente se le ha conocido o el recurso contencioso administrativo en el Distrito Federal que jurisprudencialmente se dice, tiene que especificarse en la ley en qué casos procede, entonces valdría la pena reflexionar y hacer votos porque en algunos casos, en esta materia en la materia ambiental, pudiera ser procedente este tipo de recursos, habría que reflexionar ese tema pero pues en la actualidad no hay un supuesto específico para la materia, habrían muchas otras novedades en materia de juicio de amparo que me gustaría comentar, de cualquier forma quedo a sus órdenes en el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, veo esto pues como un acercamiento que hemos tenido nosotros, ojalá y cada uno desde nuestra función pues hagamos que la reforma en materia de juicio de amparo sea una reforma que no haya sufrido la Constitución si no una reforma que estemos disfrutando todos los mexicanos. Muchas gracias a todos.

Sin duda vamos a estar en contacto con usted para efecto de ver cómo nos va en la práctica en la aplicación de la nueva reforma, yo creo que sí vamos a estar molestándolo por allá. Muchas gracias Magistrado.

Voz: Moderador

Toca el turno al Maestro Gabriel Calvillo Díaz quien es Licenciado en Derecho con Maestría en Derecho en Estudios de Common Law, egresado de Especialidad en las Materias de Procedimientos Penales y el Sistema Penal Acusatorio de Juicios Orales, ha desempeñado cargos en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y actualmente es Socio-Director de la práctica de Desarrollo Sustentable y Litigio Ambiental de la firma Carswell & Calvillo Abogados, S. C. ha sido Redactor de varias iniciativas de ley y de proyectos de reforma, así como, ha fungido como Profesor de la Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac, Universidad de las Américas, INACIPE, en el ITAM y en la Universidad Panamericana, ha aportado estudios en materia de justicia y ambiente para varias publicaciones y revistas especializadas en materia ambiental, se desempeñó como Coordinador de la Comisión Derecho Ambiental de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, desde el 2011 funge como Miembro del Comité Consultivo Público conjunto de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte. Bienvenido Licenciado, adelante.

Voz: Gabriel Calvillo Díaz

Muchas gracias, buenas tardes a todos y bueno la ventaja de ser el último expositor es que ya mis antecesores se han detenido en temas muy muy importantes de las reformas constitucionales a las que yo voy a hacer mención de manera contextual y aprovechar esa oportunidad para dedicarnos a, en estos minutos, a las otras reformas a la Constitución que tienen relación con la justicia en materia ambiental, entonces, vamos a hablar un poco del estado del sistema legal de la reforma legislativa en forma inmediata y también de forma mediata, el contexto, bueno ya los expositores lo han puesto sobre la mesa, por supuesto estos decretos de reforma importantísimos, el que tenemos en la pantalla es el decreto del 2011 sobre derechos humanos, ahí tengo resaltado los textos que fueron modificados, el capítulo 1° de la Constitución, de los Derechos Humanos y sus garantías que bueno evidentemente se vuelve relevante en nuestra materia dado que el Artículo 4° constitucional al que voy a hacer referencia en un momento más, precisamente establece un derecho, ahora un derecho humano a un medio ambiente sano.

La reforma a las que han hecho referencia también en materia de derechos humanos, también incluyó como ya se ha señalado la reforma en materia de principios o de interpretación, por ejemplo, el principio por persona, el control de convencionalidad que la Magistrada también ya nos ha hecho mención y que en nuestra materia es fundamental dado que tenemos un número importantísimo en tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, aquí tenemos algunas obligaciones adicionales, que no teníamos previstas en la Constitución y que en esta materia sobretodo para la autoridad pública que se dedica a la protección del ambiente sean relevantes, por ejemplo el Artículo 1° establece todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y no solamente éstos si no que en consecuencia, y esto es fundamental, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos y estos textos novedosos pues introducen también preguntas importantes, por ejemplo, en materia de amparo, cuando hablamos de las omisiones a las que pudiera argumentarse o incurrir una autoridad tutelar del medio ambiente cuando constitucionalmente tenemos estas obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos entre otros derechos de un medio ambiente adecuado, la pregunta aquí es y a lo mejor la dejamos para la etapa de preguntas y respuestas, ¿Cómo se vería un amparo desde la perspectiva del quejoso cuando la autoridad, una autoridad del estado, una autoridad ambiental, deja de alguna manera, de prevenir, investigar, sancionar o reparar violaciones en materia ambiental? La dejamos ahí para la etapa de discusión.

Otro decreto importante es el del ocho de febrero de este año, digamos, que son reformas, todas, novedosísimas y esta es nuestra reforma interesante en materia ambiental que es la reforma al Artículo 4° de la Constitución que todos ustedes conocen y que hace algunas pequeñas modificaciones, la primera de ellas, pues cambia el concepto del derecho que tenemos toda la persona a un medio ambiente de adecuarlo al concepto de un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar y se introduce en términos de la tutela constitucional preguntas importantísimas, ya lo comentaba la Magistrada. ¿Qué significa esto? Estamos en presencia de la nueva vinculación del concepto del medio ambiente y salud, de donde nace, en buena medida todo el desarrollo legislativo de nuestro país, es una reforma interesante y hasta dónde va a alcanzar este derecho un medio ambiente adecuado, entendemos que en términos institucionales será un tema no solamente de tutela para las Procuradurías Ambientales, también será en materia de tutela por ejemplo o de inclusión, autoridades como la COFEPRIS, por ejemplo y tenemos este precepto adicional que tiene relación importantísima con el concepto de acciones colectivas y se refiere a que el daño, al deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley, es un texto previsto en el Artículo 4° constitucional en el capítulo de derechos humanos y otra pregunta que les dejo aquí a su consideración para la etapa de preguntas y respuestas es ¿qué significado tiene, por ejemplo, en términos de amparo cuando una autoridad que conoce de una denuncia ciudadana por la omisión de un daño ambiental, es omisa por ejemplo en un procedimiento administrativo al no imponer una medida correctiva de ese daño ambiental, cómo se vería esto desde la perspectiva de una demanda de amparo ciudadana por interés legítimo y en particular, por omisiones de la autoridad?

Y bueno, este es el contexto de derechos humanos de nuestro cuarto constitucional y la pregunta es ¿cómo hacer entonces, o cómo se ve desde la perspectiva constitucional, cómo se ve la defensa de estos derechos fundamentales a la luz de las grandes reformas que hemos tenido y ya se han comentado por los Magistrados? Y bueno tenemos este decreto el del 6 de junio del 2011 aquí lo voy a tener, justamente me refiero a las reformas en materia de amparo solamente he hecho aquí algunas preguntas que someto a su consideración para ver la, en la práctica ambiental, para qué va a servir el amparo y estas reformas, simplemente citar aquí el texto al que los Magistrados han hecho alusión, el Artículo 107 constitucional en donde el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia y parte [] teniendo tal carácter que el [] sea titular de un derecho o de un interés legítimo sea individual o colectivo, entonces, vemos como el esfuerzo o el desarrollo hacia el reconocimiento en el interés legítimo en todas las materias, pero sobretodo en materia ambiental permea no solamente en un instrumento si no en muchos instrumentos que van a permitir o que ya permiten a partir del día de hoy la tutela del derecho fundamental previsto en el Artículo 4° constitucional.

Otra reforma que también es una reforma constitucional y que de alguna manera tiene que ver con el reconocimiento también, no constitucional pero secundario, lo vamos a ver en un momento, del interés legítimo y de un nuevo mecanismo para o de la nueva forma del mecanismo de defensa de estos derechos es la gran reforma del sistema penal del 2008 y alguien podría preguntar bueno y eso qué tiene que ver con un tema de interés legítimo y si bien es cierto, no es el objeto de esta conferencia no pude evitar la tentación de hacer el señalamiento de esto, nos vamos a poder estar en la siguiente sesión de derecho penal pero vean ustedes cómo algunos de los estados que ya han acatado el mandamiento constitucional de implementar el nuevo sistema penal acusatorio han introducido en sus legislaciones secundarias los códigos procesales penales secundarios y el reconocimiento también del interés legítimo.

El Artículo 20 constitucional recordarán ustedes introdujo el proceso penal acusatorio y oral con varios objetivos, uno de ellos, la reparación de los daños ocasionados por el delito y se ha incrementado los derechos al reconocimiento constitucional de los derechos de las víctimas, por ejemplo, coadyuvar con el Ministerio Público y a la reparación del daño y esto por supuesto en nuestra materia nos presenta una pregunta importante si en el caso de los daños ambientales producidos por conductas delictivas, los ciudadanos y qué ciudadanos con qué caridad podremos coadyuvar y podemos reclamar la reparación del daño de frente al nuevo sistema penal, bueno, en el Código por ejemplo, en el nuevo Código Procesal Penal del Estado de México que se expidió el acatamiento a la reforma constitucional del 2008 se prevé por ejemplo el reconocimiento como ofendido de las agrupaciones en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos siempre que su objeto se vincule directamente como [] surgiendo otra pregunta ¿un Juez de control constitucional, como son los jueces de control en la etapa previa a la audiencia de juicio oral reconocerán la calidad de ofendido de las organizaciones no gubernamentales cuando se trate de daños contra el ambiente? Y esto tiene trascendencia procesal importantísima dado que si se les reconoce como ofendidos pues podrán participar en todas y cada una de las audiencias incluida la audiencia de juicio oral no solamente solicitando la reparación del daño sino también corrigiendo las omisiones del Ministerio Público, entonces, es un nuevo mecanismo al cual no estamos acostumbrados en nuestro país ver que una organización no gubernamental que tutela el medio ambiente o que busca proteger este bien jurídico participe no solamente con el Ministerio Público sino junto con el Ministerio Público inclusive corrigiendo sus errores de frente a un Juez de control constitucional, no solamente estos códigos, algunos de estos códigos han reconocido como el Artículo 148 del Medio Ambiente del Estado de México que se entenderá como víctima a la persona que, individual o colectivamente haya sufrido directamente un daño con menoscabo sustanciales sus derechos fundamentales a consecuencia de las conductas consideradas como delitos, entonces, vean como los propios códigos procesales penales que introducen o que implementa la reforma constitucional penal también empiecen a reconocer todo este movimiento constitucional y del reconocimiento de los intereses colectivos, así como en el juicio de amparo se reconoce el interés legítimo, bueno aquí podemos ver que cuando hay violación o afectación sustancial a los derechos fundamentales, siendo uno de ellos, el derecho a un medio ambiente

sano habrá reconocimiento a la calidad de víctima y entonces nuevamente la pregunta es ¿y quiénes somos las víctimas en los delitos contra el ambiente? Pues potencialmente somos todos, ¿cómo se da entonces el nuevo sistema penal acusatorio o un proceso en el nuevo sistema penal acusatorio cuando tenemos por ejemplo a 15 miembros de una comunidad presentando denuncias al Ministerio Público, dos organizaciones no gubernamentales, una Procuraduría Federal y una Procuraduría Local presentando denuncias ante el Ministerio Público? ¿Cómo va a integrar el Ministerio Público su carpeta de investigación y cómo se va a ver la primera audiencia ante el Juez de control en términos de solicitud de calidad, de haber conocimiento de calidad de víctima por todos los que denunciemos y en el caso de las organizaciones no gubernamentales como defendido y qué hará el Juez de control para esos efectos?

Entonces, son preguntas que los litigantes nos empezamos a hacer desde la perspectiva de litigio del interés público pero también desde la perspectiva de la defensa de aquellas personas que han cometido delitos y la reforma a acciones colectivas, este es el otro decreto fundamental en la Constitución, desde la perspectiva constitucional ya se ha comentado un poco por la Magistrada, cómo se va la reforma de acciones colectivas, bueno sin duda, uno de los nuevos instrumentos que se van a utilizar en materia ambiental, aunque ya tenemos cinco meses de la entrada en vigor de esta reforma y no tenemos muchos casos, pues de una manera abate el argumento de quienes resistían estas reformas de que ya venía una cascada de acciones en contra de los agentes económicos, creo que esto no se ha visto así en la práctica y en materia ambiental hay alguna explicación, ¿cuál es el contenido relevante de esta reforma? Y ya no me refiero a la constitucional sino a la reforma a la ley secundaria, bueno, como lo vemos en el texto del Código Federal de Procedimientos Civiles, resaltando lo mismo que se comentó hace rato, el por qué en un código de procedimientos civiles se regula un proceso que, en principio debería ser del interés público, bueno, establece que la defensa o protección de los derechos, intereses colectivos sea ejercida ante los tribunales de la federación y podrán promoverse en nuestra materia, en la materia ambiental, creando entonces la ley secundaria el vehículo de las pretensiones sociales en esta materia que es, la acción difusa. La acción difusa en buena medida, es el vehículo que fue creado para conducir las pretensiones de tutela ambiental ante el Poder Judicial de la Federación y la acción difusa, nos dice, 581 vigente, vigente a partir del 1° de marzo, tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, aquí la primer pregunta es ¿qué se pondera ahí? Está hablando este código de un daño de carácter material o de una afectación de carácter jurídica, el riesgo de daño es suficiente para promover una acción de carácter colectivo y tenemos aquí algunas preguntas que después, eventualmente el código empieza poco a poco y de manera contradictoria a acotar, pareciera ser que por lo menos, en la situación actual el Código de Procedimientos Civiles solamente permitirá acciones colectivas por daños materiales al ambiente, pero este es un tema de debate que seguramente veremos en los próximos años con los procesos que se inicien.

Entonces, ¿cuál es la ley a la que hace referencia este Artículo 4° constitucional en términos de defensa? En principio, podríamos pensar que es el Código Federal de Procedimientos Civiles en el contexto de lo que acabamos de comentar, será digamos la ley procesal que va a permitir esta defensa frente a daños materiales del ambiente, la pregunta es ¿cómo van a interactuar entonces la reforma de acciones colectivas, con la reforma en materia de amparo, con la reforma en el sistema penal acusatorio? No solamente estas reformas, otras reformas más que han reconocido el interés legítimo, por ejemplo, la reforma a la ley federal de procedimiento contencioso administrativo que también ya reconoce la posibilidad de que los miembros de las comunidades acudan directamente al Tribunal Federal en vía de juicio contencioso administrativo. ¿Cómo van a interactuar todos estos, cuál es el común denominador de todos estos mecanismos de tutela del medio ambiente y cómo darle sentido? Bueno, el Artículo 4° constitucional, la reforma al Artículo 4° constitucional que hemos comentado hace un momento, en sus transitorios, específicamente en el transitorio segundo, nos habla de que el Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas entre otras, a las responsabilidades por daño y deterioro ambiental, este es un mandamiento que se encuentra vigente, que por cierto, en el mes de agosto se cumplen los 180 días para hacer las reformas respectivas, por, simplemente analizando la cronología de las reformas constitucionales y la entrada en vigor, éste en particular, este decreto

de reforma constitucional no se refiere a la modificación del Código Federal de Procedimientos Civiles, es decir, la reforma de acciones, la reforma secundaria en materia de acciones colectivas fue previa a la modificación del Artículo 4° constitucional, entonces parecería simplemente un análisis temporal, el constituyente se refirió o dio un mandamiento para modificación de ulteriores en materia de responsabilidad por daños ambientales. Bueno en este sentido, ¿qué es lo que tenemos desde la perspectiva de desarrollo secundario de los mandamientos constitucionales?

Bueno, hay varias, los estados tenemos algunas administrativas, aquí mismo en el Distrito Federal tenemos ya aprobada la ley de responsabilidad civil por el daño o deterioro ambiental que no ha sido publicada, no ha sido sancionada por el Ejecutivo Local, en Tabasco tenemos la ley de [] daño por daño al deterioro ambiental y el Senado de la República el 6 de diciembre del año 2012 y aquí está mal no del año 20 ni 122 claramente, aprobó la iniciativa de ley federal de responsabilidad ambiental que es un proyecto que hemos venido publicitando insistentemente desde hace mucho tiempo, que en este momento lo traemos porque tiene que ver justamente con esta conjunción de dos preceptos constitucionales, el mandamiento del Artículo 17 constitucional que hace referencia a la creación del sistema acciones colectivas no a través de una sola ley sino a través de las leyes dice la Constitución de reforma que regule las acciones colectivas, por un lado el mismo 17 constitucional que tiene un segundo mandamiento desde el 2008 y que se refiere a la incorporación en todas las leyes de mecanismos alternativos de solución de controversias y finalmente al 4° constitucional que establece que habrá una ley que regule la responsabilidad por daño y deterioro ambiental.

Entonces, la perspectiva aquí de este tipo de iniciativas, ésta en particular fue aprobada, decíamos, en diciembre del año pasado en el Senado de la República por unanimidad de votos, es decir, no hubo votos en contra fueron 73 votos a favor y algunas abstenciones, fue remitido, está actualmente en la Cámara de Diputados en la Comisión, turnado a la Comisión del Medio Ambiente y de Justicia con opinión de algunas otras comisiones. Aquí tenemos los documentos por los cuales fueron turnados y surge entonces la pregunta ¿por qué el Congreso de la Unión, por qué el Senado de la República, no el Congreso sino el Senado de la República aprobó la ley federal de responsabilidad ambiental si existía ya la reforma de acciones colectivas? La respuesta es que esta reforma, es una reforma que es mucho más de una reforma procesal no solamente es una reforma procesal, es más diría yo, no es una reforma de carácter procesal dado a que remite al Código Federal de Procedimientos Civiles es fundamentalmente una reforma regulatoria de todo el sistema de justicia, en tanto, es la reforma que prevé el concepto y las responsabilidades por daño ambiental, entonces, cuando la Ley de Amparo, la vigente en el Artículo 124 nos comentaba el Magistrado, habla por ejemplo, de la suspensión de un acto de autoridad cuando haciendo mención de que para esta suspensión no solamente tiene que, en amparo indirecto, verificarse que se haya solicitado por el quejoso sino que además no se contravengan disposiciones de orden público, interés social hay actualmente, dice ok hay que revisar en la nueva ley de amparo definiciones específicas que hablan del daño, del daño ambiental, entonces, son los temas que tiene que verificar un Juez de Distrito al momento de pronunciarse sobre si concede o no la suspensión en adhesión a la apariencia del buen derecho y de pedir una demora, es si, si se podría ocasionar un daño ambiental de concederse la medida suspensiva y entonces, la ley de amparo por supuesto habla del daño ambiental, acciones colectivas hablan del daño ambiental, la responsabilidad penal, el sistema de responsabilidad penal hablan del daño ambiental y la pregunta aquí es ¿a quién nos estamos refiriendo? Bueno, la reforma de responsabilidad ambiental justamente busca ser un engrane entre los diferentes mecanismos constitucionalmente previstos de tutela del derecho a un medio ambiente adecuado, la reforma de acciones colectivas, el amparo, la reforma penal, la justicia alternativa e inclusive ¿por qué no? También el sistema administrativo, es por esto que esta reforma tiene como común denominador y así lo pretende la definición de lo que se entiende por daño, lo que no es daño, las formas especiales de reparación, no económica sino ambiental del daño, las formas de compensación que deben hacerse en esta materia y nuevamente compensación no económica del daño y que serán un común denominador para la materia civil, para la materia penal, para la materia de acción colectiva y para la materia administrativa, entonces, con estos temas novedosos y esta no es una mesa de discusión sobre acciones colectivas, habrá una en particular sobre de esto, con esta última lámina concluyo

haciendo reflexión de qué es lo que viene, qué es lo que podemos esperar en el corto, en el mediano plazo y en el inmediato plazo. Bueno, de entrada tenemos ya la ley, las reformas de acciones colectivas vigentes el día de hoy, sin conceptos unitarios de lo que se entiende por daño, de cómo debe prepararse y bueno ahí nos, dimos un paso importante en términos de la defensa de este derecho constitucionalmente reconocido pero todavía sin un concepto unitario de hacia dónde vamos y qué vamos a reclamar, entonces, la preocupación aquí en el corto plazo es qué va a interpretar un Juez de Distrito en el amparo en términos de qué es el daño o que pudiera ser un daño para efectuar una suspensión, qué va a interpretar la Procuraduría o las procuradurías, las federales y las locales, sobre qué es el daño y cómo debe repararse, qué va a interpretar un Juez Penal en la misma materia y finalmente un Juez de Distrito en Materia de Acciones Colectivas, hasta el momento lo que podemos esperar es que habrá criterios contradictorios, en el corto plazo lo que podríamos pensar, perdón, en un plazo un poco más amplio podríamos buscar, creo que necesitamos perseguir un concepto unitario de daño para poder tener sentido y congruencia en todo el sistema de justicia.

Y finalmente tenemos tres años, tres años y medio restantes para la total implementación del sistema de justicia penal mexicano, bueno simplemente, nuestros estados vecinos, Morelos y el Estado de México tienen cien por ciento la implementación de este nuevo mecanismo, el Distrito Federal está haciendo un trabajo muy importante para tener la reforma antes de llegar al 2016 y es uno de los temas que tenemos que esperar también, cómo este derecho a un medio ambiente adecuado se hará valer por los ciudadanos que tengan el interés legítimo, no solamente en materia de acción colectiva sino frente a un Juez de control constitucional en el nuevo sistema penal. Pues ahí tenemos algunas de las perspectivas constitucionales sobre la tutela del medio ambiente y yo creo que con esto lo dejo para poder tener entonces un intercambio mejor de preguntas y respuestas con temas prácticos que seguramente les van a servir más a ustedes. Muchas gracias.

Voz: Asistentes

Primero este, una pregunta a la Magistrada, con una consideración. Con las reformas al Artículo 1° Constitucional la noción de dignidad humana contenida en el mismo Artículo 1° que se refería específicamente a aspectos de discriminación, ha tendido a cambiar, en qué sentido, ahora la dignidad humana no solamente se refiere a discriminación sino la base de todos los derechos humanos, según este tesis de la propia, de la propia Corte, en consecuencia la consideración es la siguiente obviamente el derecho a un medio ambiente sano forma parte ahora de elementos básicos elementales para que se dé la dignidad humana, es decir, no hay dignidad humana sin un derecho a un medio ambiente sano, esto es algo que se nos ha escapado a los ambientalistas, o sea, hay el principio de dignidad humana y su relación ahora con la noción de un derecho a un medio ambiente sano, o sea, quisiera saber ahí evidentemente su opinión.

Respecto al Magistrado, una pregunta muy específica también de naturaleza técnica, precisamente a través del caso Radilla, se ha hecho referencia a dos acciones que van a hacer los tribunales la inaplicación de una norma y la anulabilidad de una norma amplia, que son temas, este, obviamente muy fuertes desde el punto de vista técnico y que se está trabajando dentro de la Corte cómo se van a dar estos elementos, obviamente bueno la pregunta yo creo que podría ser para los dos, cuál es la opinión de cómo se va a laborar dentro los tribunales estos dos elementos específicos.

Y a mi querido Gabriel Calvillo, este, una pregunta también específica, qué bueno que se modificó el Código de Procedimientos Civiles, pero creo Gabriel, que conceptualmente tiene muchos problemas, eso de acción difusa, por favor, o sea, los que tenemos tiempo dedicados al derecho ambiental es una difusión imprecisa, entonces quisiera saber también desde tu punto de vista conceptualmente cómo ves estas reformas al Código de Procedimientos Civiles.

¿Alguna otra pregunta más?
Magistrados por favor.

Sí, bueno voy a tomar la primera que era entre opinión y pregunta. Yo anoté por ahí, porque obviamente es un problema filosófico diría yo no? Cómo conceptualizamos, qué es lo que

entendemos por derecho humano no? Por ciudadano, por el ejercicio de estos derechos humanos, por el tránsito histórico político que ha devenido de garantía individual no? A derecho humano, que es todo, digo es tratar la filosofía del derecho y de la ciencia política y del derecho constitucional, entonces yo sí creo que es muy interesante si nos vamos por esa rama y no sólo por la procesal ver en qué manera encajamos los derechos humanos de tercera generación no? Que son estos derechos a la vivienda, al ambiente sano, a la salud no? Que parece que se separan uno poco del individuo, yo sí creo sin embargo que conceptualmente y filosóficamente tenemos que partir del ser humano, entonces, creo que la respuesta teórica que podríamos anticipar aquí, sería que no hay derecho humano sin partir de la dignidad humana no? Yo no los separaría son como los presupuestos no? Típico ejemplo, sería el derecho a la vida, bueno el derecho a la vida o el presupuesto de cualquier derecho es que estemos vivos, nadie ha visto que los cadáveres tengan muchos problemas con los derechos, que se los puedan violar no? Entonces, si no partimos de la dignidad humana más que como un derecho como el presupuesto de todo derecho o el presupuesto de toda defensa del derecho no? Entonces, yo creo que por ahí podría ser muy, creo que es interesante pero es filosofía no? Habrá que hacer un análisis y recuperar cómo la tradición de la Ilustración que parte del concepto del ciudadano y de los derechos del hombre ha devenido en estos derechos de segunda generación y de tercera generación no? Y le voy a dejar obviamente la pregunta al Magistrado, le podría decir que ¿cómo hacemos los tribunales control de convencionalidad? con hartas dificultades, creo que no hay un consenso, este, es un proceso paulatino y yo encuentro en lo particular pero esa es mi posición personal que la Corte cuando desarrolla el contenido de la sentencia Radilla en el expediente varios y estoy citando de memoria pero creo que es el párrafo 33 por ahí en los treinta, da una especie de mapa Creel mapa, no está fijando criterios no es que sea obligatorio pero yo le decía el otro día a uno de mis secretarios no matemos pulgas con cañonazos, vamos paso a paso, vamos a encontrar el remedio primero en la Constitución, todos los tratados son subsidiarios, no que no sean útiles, son subsidiarios, son para abrir el abanico pero bueno ese es, entonces, vamos paso por paso, primero Constitución primero interpretación conforme y si eso no es posible pues entonces ya tendremos que entrar a inaplicar los artículos y si estamos en control directo nosotros Poder Judicial de la Federación sí podríamos llegar inclusive a declarar la inconstitucionalidad, que no es el caso, entonces.

Muchísimas gracias, efectivamente es un instrumento novedoso del que nos tenemos que hacer cargo los jueces en México y habría que poner atención en el fundamento de los dos tipos de control; el control que impone la Corte Interamericana de Derechos Humanos que denominamos control de convencionalidad y el pronunciamiento que hizo la Suprema Corte de Justicia en México, que, asume la obligación de la Corte Interamericana a todos los jueces nacionales y además introduce el elemento del control difuso de la constitucionalidad, de manera que, en este rediseño de los sistemas de control, bien podríamos decir que hay control concentrado de la constitucionalidad a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación, hay control concentrado de la convencionalidad a cargo de los órganos del Poder Judicial de la Federación en la medida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y un Juez de Distrito pueden proteger directamente a través de estos mecanismos de control concentrado un derecho fundamental de fuente internacional y tenemos el control difuso de la convencionalidad impuesto desde la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y un control difuso de la constitucionalidad a partir de la modificación de los criterios que hizo la Suprema Corte de Justicia en México, entonces tenemos este amplio mecanismo que hacer. El control de la convencionalidad en principio nos da una respuesta pero nos mete en otro problema, nos dice el control de la convencionalidad o constitucionalidad “inaplica una ley que consideres que no corresponde al estándar constitucional o convencional”, y para efecto del Juez pues eso no nos soluciona muchas veces el problema porque nos mete en otro más grande, bueno ya no voy a aplicar esta ley pero ahora con qué me quedo? Y entonces eso supone que debe llenarse ese espacio.

En el control de la constitucionalidad o convencionalidad es un nuevo instrumento que está sujeto al cumplimiento de otros derechos, por ejemplo, el Juez al ejercer este mecanismo de control debe fundar y motivar sus resoluciones, entonces, el Juez que decida inaplicar una norma debe de dar las razones del por qué la considera desapegada a la Constitución, el Juez al ejercer este mecanismo de control debe resolver la controversia como lo mandata el Artículo 14 constitucional, los jueces no estamos en posibilidad de dejar de resolver una controversia si tenemos ley aplicable

conforme a la ley, si da su interpretación jurídica, los principios generales del derecho y tenemos que hacerlo de manera completa como lo mandata también el Artículo 17 constitucional, entonces tenemos que resolver esa controversia aun sabiendo que vamos a inaplicar una norma y esto creo que puede clasificarse o cuál es el siguiente paso creo que habría que distinguir dos supuestos. Uno, cuando la norma que consideramos inconstitucional inconveniente establece una restricción, una barrera, una limitante de un derecho, pues puede relativamente sencillo, inaplicamos la restricción y entonces se puede disfrutar del derecho a plenitud, pero hay otros casos en que el sistema normativo puede ser inconstitucional o inconveniente, por ejemplo, tratándose de casos de acceso a la justicia, una norma que no me permite prevenir al quejoso, al actor para que aclare su demanda, un sistema probatorio que no me permite admitir una prueba, un sistema recursivo que establece recursos muy complicados y que no es sencillo, pues probablemente me puede dejar sin norma que aplicar y no saber qué aplico, yo creo que el Juez tendría en ese momento que diseñar un mecanismo para aplicar directamente los preceptos constitucionales o convencionales, por ejemplo, tratándose del derecho de audiencia, la Suprema Corte nos ha dicho "si la ley no prevé el derecho de audiencia, la autoridad tiene la obligación de hacer el procedimiento para respetar ese derecho de audiencia", entonces, de esa manera creo que tendría que actuar el Juez, si me quedo sin una ley por inaplicación debo de crear el ordenamiento necesario para llevar a buen término el proceso que estoy juzgando, verdad? Entonces, ahí sí el Juez creo que debe cumplimentar la inaplicación con creación de un nuevo sistema.

Aprovecho, también, a lo mejor para responder un poco las interrogantes que nos deja Gabriel, es verdad este que, sobretodo con motivos de los actos de las omisiones, yo creo que desde luego estas omisiones que se pueden plantear respecto de la autoridad administrativa que no toma medidas para remediar el daño pues es un claro ejemplo, de omisiones, de autoridad que pueden ser demandas en el juicio de amparo y que con seguridad pues hay que empezar a plantearlas y con toda seguridad serán atendidas, la idea y la intención es que deban de ser atendidas, incluso también esa misma situación se presenta en materia de juicio de amparo, recordemos que el Artículo 80 de la Ley de Amparo prevé que debe restituirse a la persona en el goce de sus garantías individuales violadas, en derechos violados, si una persona promueve el juicio de amparo, que, pues a través del Artículo 80 podría pensarse que pueden lograrse la sentencia de amparo, no solamente en medidas de restitución de las garantías tradicionales, sino también, en la creación por ejemplo, de otras nuevas medidas reparadoras, por decir una indemnización o algo así, porque nuestro Artículo 80 pudiera ser en ese sentido ausente del estándar internacional de manera que las sentencias del propio juicio de amparo pudieran ser constitutivas de esta reparación del daño, verdad, esta es mi opinión, entonces, muchísimas gracias.

Sobre el tema de la acción difusa de las reformas colectivas, yo coincidí contigo, fue una reforma que se hizo pensando en términos civiles y no necesariamente para el interés ambiental, no se hizo para la materia ambiental, se metió ahí porque no se podía conseguir que hubiera una reforma de acciones colectivas en materia ambiental pero no realmente se pensó, de ahí la importancia de buscar reformas complementarias, una posibilidad es la ley para la protección ambiental que actualmente está en puerta, pero habrá otras y habrá otras que hacer en términos locales también, es muy importante. Entonces yo coincidí contigo, el modelo de acción difusa es confuso no es difusa y confusa, este, y va a dar lugar a temas de interpretación en el Poder Judicial y va a dar dolor de cabeza a civiles y bueno a los administrativos también si se aprueba la ley ambiental van a ser los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, en contradicción con los civiles, además. Y no puedo tampoco dejar la oportunidad de comentar un poquito, gracias por la respuesta, esto que nos comentan es un caso interesantísimo para los litigantes seleccionar cuál va a ser la vía más idónea para la defensa de este tipo de derecho, el amparo por ejemplo, este tipo de amparo para el litigio estratégico pues es fundamental, no, cuando tengo una empresa que no me está haciendo algo bueno pues busco la acción de las Procuradurías y luego busco a lo mejor el amparo por acto omiso, por conducta omisiva, pero hay muchas más eh? Yo quisiera ver al primer juez de control en el nuevo sistema penal, recuerden los jueces son jueces de control, control constitucional, cuando con toda esta reforma de defensa de la víctima del delito y ahora tenemos una Procuraduría de Defensa de la Víctima y cuando se le reconozca a los ciudadanos por un juez de control que efectivamente son víctimas y por tanto son acusadores coadyuvantes, quisiera ver cómo después de una vinculación con las medidas cautelares, le diga el ciudadano en audiencia,

porque son audiencias orales y entonces sí, tenemos además que hacer interpretación y control de convencionalidad porque tenemos derecho las víctimas, no solamente porque está previsto en la Constitución, sino porque en concreto de un caso ambiental hay todos estos tratados internacionales. Entonces, el reto para un juez de control que tiene que dictaminar medidas cautelares que pueden ser por ejemplo el aseguramiento precautorio para garantizar la reparación del daño en el reto lo que nos vamos a meter los ciudadanos y aquí tenemos una vía más, la vía del nuevo sistema penal acusatorio, entonces, creo que el litigio estratégico tiene ahora pues toda una gama de instrumentos, los que hacemos este tipo de litigio o hacemos defensa también, pues tenemos que prepararnos al debate también del Poder Judicial. Muchas gracias.



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C



Justicia para Todos A.C.

SEMINARIO PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Trascripción Mesa No. 3

Voz: Moderador

Vamos a dar continuidad con nuestra mesa final del día de hoy. Muchísimas gracias a todos los que todavía nos acompañan y bienvenidos a los que se están incorporando en este momento al Seminario.

Vamos a darle el uso de la palabra al Maestro Héctor Velasco Perroni, quien estudió la Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó la especialización en gestión... Es Presidente del Colegio de Abogados por el Ambiente, estudió la carrera en Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, funge actualmente como Director General Jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y ha participado también en algunos eventos de carácter internacional en las últimas convenciones y en las últimas conferencias en Materia Ambiental a nivel internacional. ¡Le damos la bienvenida Maestro! Adelante...

“Gracias por la corrección que haces mi querido Doctor, soy ex alumno de aquí de esta alma mater y me da mucho gusto estar de vuelta aquí, en este evento organizado por la PAOT y por las demás instituciones civiles; Justicia para Todos y el Colegio de Abogados por el Ambiente que también tengo el gusto de presidir.

Voz: Héctor Velasco Perroni

El tema que yo voy a tomar el día de hoy es un tema ya que se ha platicado mucho, es un tema controlativo, éste es parte de lo que se ha platicado aquí en esta mesa y yo voy a tomar el segundo tema que se refiere a, si es necesario o no, conforme al planteamiento que nos hizo la Secretaria del Medio Ambiente al momento de hacer su discurso inaugural, si es necesario no contar con alguna institución judicial especializada en materia ambiental.

Miguel Ángel al inicio del congreso, del seminario, planteó que a partir de las diversas acciones colectivas, juicios de nulidad y juicios de amparo, reformas a las leyes de amparo están derivando a los Jueces soluciones a conflictos ambientales de mucho mayor esquema, con mucho mayor cantidad que se hiciera mucho antes de estas reformas, éste es uno de los puntos primeros de cuatro puntos que quiero hacer muy puntuales para identificar y plantearles a ustedes, ya después resolveremos aquí en una sesión de preguntas y respuestas, me gustaría más bien oír sus opiniones, yo no oí que expresaran opinión sobre sí quiero, sí es necesario o no; me gustaría que esto fuera más interactivo y al final de cuentas, con las cuestiones que yo les voy a plantear, ustedes me puedan decir si es necesario o no, en su opinión, tener una institución judicial dedicada a la resolución de conflictos ambientales... Entonces, retomando lo que nos plantea Miguel Ángel desde el principio, empezamos a observar que se empiezan a derivar tribunales, los tribunales

civiles, federales, tribunales administrativos, etc., otro punto importante que tenemos que tomar en cuenta para ver si necesitamos esta especialización en la materia ambiental, son juzgados con los jueces ambientales es que el derecho ambiental es una materia transversal y diversa; digo que es transversal porque además de la regulación ambiental, también regula temas agrarios, regula temas de urbanización, regula temas de desarrollo social, regula temas marítimos, etc., tiene mucha regulación y, es diversa porque la misma materia también regula agua, regula aire, regula suelo, impacto ambiental, riesgo, usos peligrosos, etc., es una materia muy grande y por lo regular podría ser, los que hemos practicado la materia sabemos que es una de las materias más regulares en México, en conjunto con el Derecho Fiscal pero creo que es una de las más o la más regular en México.

Otro punto importante a tomar en cuenta es que para proteger efectivamente el ambiente, es decir, conocer el impacto ambiental de las actividades del hombre para regularlas efectivamente, pues además de conocer la transversalidad y la diversidad del Derecho Ambiental, pues también es necesario tener un conocimiento técnico y específico sobre lo que es el impacto ambiental, sobre ¿Cómo se causa el impacto ambiental, ¿Cómo se resuelve?, ¿Cuáles son las medidas de mitigación o las medidas que se deben implementar para mitigar el impacto ambiental? Y eso no necesariamente siempre se traduce un conocimiento jurídico de la materia ambiental sino también, a fuerza necesita un conocimiento técnico para este impacto ambiental, este tipo de conocimiento, Entonces, pues estos 3 puntos exigen definitivamente que el juzgador en materia ambiental, tenga cierto tipo de especialización; a quien le toque dirigir un conflicto en esta materia, pues necesariamente tiene que tener el conocimiento ambiental, transversal, diverso y además conocimiento técnico de la materia ambiental en mi punto de vista.

Hay un cuarto punto que me gustaría plantearles que es, según la regulación interior, creo que tenemos que tomar en cuenta que en una regulación interior, todas las instituciones judiciales que tenemos en el País, pues la mayoría de los casos que se plantean o las demandas que se plantean a las instituciones judicial, se derivan conforme al turno y se hace más o menos aleatoriamente y al azar, en el esquema actual y si les estoy planteando que es necesario, en algún momento, juzgar una controversia ambiental, es necesario que el Juez tenga este conocimiento pues entonces les estaría pidiendo que todos los juzgados que forman parte del Poder Judicial tuvieran este conocimiento que es realmente casi imposible y complicado. Entonces, para mí estos 4 puntos principales, puede haber más y ojalá los podamos identificar ahorita, me llevan a cuestionar realmente si es necesario tener instituciones judiciales especializadas en controversias constitucionales, básicamente en 2 esquemas: Tener un tribunal federal, local, etc., especializados en controversias ambientales o una parte del esquema del Poder Judicial que existe, a lo mejor una sanción especializada o un juzgado especializado en materia ambiental, que se dedique a estas controversias y por turnos se les difiera a estos juzgadores.

Como ejemplo específico de, por qué podría ser necesario tener este tipo de especialización, les voy a plantear dos casos que yo me he topado ahora que estoy dirigiendo la Dirección Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente en uno de los trabajos que estamos haciendo en materia ambiental, y a partir de ahí, también conocer o plantear, ustedes me dirán si será necesario o no.

El primer caso tiene que ver, no voy a ser tan específico porque está todavía vigente pero muchos de ustedes sabrán de qué se trata y la PAOT está involucrada, es una controversia, perdón una acción colectiva difusa en contra de una Planta de Tratamiento de Agua Residuales presentada por los vecinos de un órgano lacustre, y lo que alegan los vecinos es que la misma Planta, que es manejada por la autoridad, es la que está contaminando el órgano lacustre que es una inconstitucionalidad en la acción colectiva. Entran las medidas cautelares que se le piden al Juez está la de suspender las labores de la Planta, para evitar la contaminación. Así como se lo planteo, le parecerá bastante lógico que el Juez decida suspenderla, no? En lo que se decide si la contaminación viene de la Planta o de algunos otros factores que no tienen nada que ver con la Planta de Tratamiento de Agua Residuales, pues a nosotros nos suena bastante lógico otorgar esa medida cautelar. Sin embargo y si rascamos un poquito más, estudios hechos por las mismas autoridades y entidades técnicas e ingenieros técnicos, se ha determinado que la supervivencia de

este lago o el flujo de agua de este órgano depende en un 95% del agua que surte la Planta de Tratamiento de Agua Residuales y si el mismo Juez llegara a dictar la medida cautelar de la suspensión de las labores de la Planta para evitar la contaminación, a final de cuentas tendría un efecto drástico peor que las medidas preventivas que está haciendo, o sea, se caería completamente en 1 ó 2 semanas.

Este tipo de conocimiento: Planteamiento No. 1: ¿Cómo se resolvería este caso o cómo se tomaría esta cuestión o cómo se tomaría esta medida cautelar por un juzgador que tuviera en su equipo un técnico ambiental y en ese momento pudiera terminar esta variante que a simple vista, incluso si yo fuera juzgador y no tuviera experiencia en materia ambiental diría “Sí, aplica esta medida cautelar”. Es el primer caso.

El segundo, tiene que ver con un asunto administrativo, en realidad no es 1 solo caso, son varios, 5, 6, 7 casos, específicamente, en materia de construcciones. Todos sabemos que hay muchas gasolineras en el Distrito Federal, existe una norma que establece cierta distancia entre las gasolineras y las casas-habitación; eventualmente, actualmente hay muchas que no cumplen con esa norma pero al momento de presentar su impacto ambiental, los ingenieros ambientales demuestran que mediante otras medidas; muros de contención, integrar tanques gasolina en una acera, etc., una serie de medidas técnicas que se han tomado en estas gasolinera, se han tomado medidas que cumplen, si bien no cumplen con la distancia, cumplen con el objetivo de la norma que es proteger las casas-habitación que están cerca de la gasolinera, de alguna posible contingencia ambiental. Esto lo estoy platicando muy específico pero también existen muchísimos casos en los que la norma marca exactamente una limitación o una condicionante y al momento de presentar, de evaluar el impacto ambiental de la obra, si bien no se logra cumplir como marca la condicionante, los mismos técnicos ambientales o inclusive ingenieros ambientales, demuestran técnicamente que con otras medidas de compensación o con otras medidas especiales se cumple o incluso se podría llegar a rebasar la estructura de la norma. Nuevamente un juzgador que tiene experiencia en otras materias o en otros tipos de asuntos administrativos, determina pegarse estrictamente a lo que establece la norma. Mi planteamiento sería ¿Qué sucedería si este caso se presentara ante un juzgador con experiencia ambiental o que, nuevamente en su equipo tuviera un técnico ambiental que cubriera realmente con este tipo de actividades?

¿Cómo se está resolviendo en este momento la necesidad de tener ese tipo de experiencia ambiental en los juzgados nacionales y qué es lo que están buscando a raíz de todas ambientales que se están planteando?

Primero que nada, yo he observado que, por ejemplo en el caso que les platiqué al principio, específicamente de la Planta de Tratamiento de Agua Residuales, el juzgador que es un juez civil que digamos es su primer caso, que obviamente desconoce la materia ambiental, solicita pues el apoyo de las Procuradurías y número dos, he observado también diferentes conectes que se han promovido bajo el esquema, los juzgadores para proporcionar esa experiencia que ellos no tienen en la solución de la controversia ambiental.

Número cuatro, que está muy buena, al momento de que llega o al Tribunal o incluso a la Corte un asunto con fondo ambiental y a lo mejor, posteriormente, llega un Secretario de Acuerdos que tiene la experiencia o que ya resolvió un par de asuntos por el estilo, pues turnémonos a nuestros secretarios para que con su experiencia lo resuelva y así ha pasado ya muchas veces. Obviamente, este tipo de soluciones aplican o benefician un porcentaje muy pequeño de los casos que se están planteando y ya para dejarlos, les quiero plantear unidad a favor, unidad en contra del por qué si sería necesario tener un tribunal especializado en materia ambiental o por qué no y esperemos que en la sesión de preguntas y respuestas, podamos tener una interacción mayor y a ver si pudiéramos llegar a una determinación aquí, la primera es que, este esquema actual que les estoy platicando de cómo se resuelve esta necesidad de tener un juzgador con experiencia ambiental o el sistema actual funciona sin tener una institución especializada, no garantiza que toda controversia ambiental que se someta a los tribunales, resulte la solución ambiental de tema, más viable porque no existe experiencia. Otro a favor, que aparte acabo de tomar de la antigua

mesa, es más factible si tenemos un tribunal o amparos tribunales que se dediquen a la materia, es más factible tener criterios judiciales coherentes y unitarios en la materia ambiental. Lo estaba platicando Gabriel Calvillo hace rato, trae una serie de instrumentos, ahora que existen, que se pueden plantear ante diversos tribunales que estudian diferentes materias además de la materia ambiental y esto hace muy probable que como ustedes ven ahorita, se evita que temas ambientales, sean controvertidos, es decir, básicamente, por ejemplo como lo estaba diciendo Enrique del daño ambiental, que haya un tribunal que un tema ambiental se especifique por tal y tal y tal, y de repente otro tribunal que diga el daño ambiental se dé a otro juzgado, etc., que el límite se determine de otra forma.

Otra opinión, otro comentario a favor sería, al estar concentrado en 1 o en 2 instituciones poder hacer más fácil tener criterios unitarios para que realmente podamos creer también que son materia ambiental coherente; y el argumento en contra, por lo menos que se aplique al día de hoy, es que el posible flujo de juicios, acciones, amparos, etc., y demás controles con fundamental, que se someten actualmente en las instituciones judiciales, aún siento que todavía no justifican la creación de una institución judicial especializada, esperamos que venga pronto a partir de todas las reformas, la cascada que estábamos hablando en la mesa anterior pero en este momento al parecer, el flujo que existe de controversias ambientales, como me gustan llamarlas, en este momento no justificaría el presupuesto para crear una institución en esta materia.

Con esos planteamientos los dejo y espero que podamos ahondar un poco más en el tema”

Voz: Moderador

Muchísimas gracias Maestro Velasco...

Como ya nos refería el Maestro Cancino al inicio del Seminario, 14 Procuradurías y muchas en papel, ahorita hay muchas procuradurías en algunos Estados, cuando menos yo conozco 3 casos, que ya se encuentran los decretos en el Ejecutivo para efecto de la creación de nuevas procuradurías y este tema se puso en moda, no tiene mucho tiempo, ha de tener aproximadamente menos de 10 años que tienen la creación cuando menos de 10 se quedan en esta última década. Entonces vamos a ver y en la Barra Mexicana de Abogados, también les comento, que hemos estado trabajando con el Tribunal de Justicia del Distrito Federal, impulsando como dice, el mismo Maestro Velasco, hemos estado impulsando la creación de tribunales especiales ambientales partiendo de la base local de que sean tribunales de los Estados, para efecto de que tengamos buenos resultados. Es interesante y es muy necesario.

Cedemos el uso de la palabra ahora sí, al Maestro Alejandro Ferro Negrete quien estudió la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; cursó la Especialización en Gestión y Análisis de Políticas Ambientales y la de Penalización Pública, ambas en el Instituto Nacional de Administración Pública; trabajó en el Despacho de PriceWaterHouse en el Área Legal del Departamento de Impuestos; en la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Ecología; en la Coordinación General Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; y se desempeñó, de igual forma, como asociado en la Empresa Grupo de Asesoría Estratégica, S.C., participando como asesor jurídico en la elaboración y cabildeo de iniciativas de leyes e instrumentos reglamentarios y administrativos; en el Congreso de la Unión y con diversas dependencias del Ejecutivo Federal, donde tuve a parte el gusto, tuve la posibilidad de conocerlo en el Congreso ahí, con la Ley Federal de Organismos Genéticamente Modificados; y ha impartido cursos, seminarios y ponencias en diversas materias; realizado estudios jurídicos en varios rubros. Actualmente, es Vicepresidente y Subdirector General del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C., y socio de proyectos del Despacho CEJA Derecho y Desarrollo Sustentable... ¡Bienvenido Maestro, le cedemos el uso de la palabra, adelante por favor!

Voz: Alejandro Ferro Negrete

“¡Hola! ¿Cómo están? Muy buenas tardes. Antes que nada agradezco esta distinción, esta invitación a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y al

Instituto Tecnológico Autónomo de México por participar en este Seminario de Aplicación y Cumplimiento de la Legislación de la Ley Ambiental Urbana del Distrito Federal.

En esta ponencia vamos a exponer algunos puntos de vista en relación con los dos temas que están enunciados en el programa y que tienen concreta relación. Uno, el fortalecimiento de la Justicia Ambiental Administrativa visto desde la óptica de las instancias que existen y de las posibles instancias también que se proponen y que, con motivadas razones, inclusive ya el ponente anterior y el moderador, han comentado sus visiones y sus ópticas; y por lo acordado también, la función de las procuradurías ambientales locales en este esquema del fortalecimiento administrativo.

Así damos este inicio a la primera, normalmente iniciamos, inicio yo estas presentaciones pues partiendo de una situación histórica importante. México se caracteriza, nuestro País particularmente se caracteriza, por tener normas realmente ejemplares, no solamente al interior sino también hacia otros países en relación con modelos de derechos y de protección de humanos por ejemplo, si de aspectos asociados al medio ambiente, los recursos naturales, inclusive la propia Constitución de 1917 y en particular en su Artículo 27, estableció bases muy interesantes que hasta la fecha han sido consideradas para la construcción de lo que ahora conocemos como la Normativa o la Normatividad Ambiental en términos generales. Sin embargo, también nos caracterizamos por otra situación que, ante normas muy interesantes pues también tenemos una gran práctica de no acatar las normas y particularmente las autoridades, en general vamos a decir, para que no haya ningún tipo de problemas, autoridades federales, estatales y municipales, sistemáticamente son también muy buenas para poder llevar a cabo esta práctica muy mexicana de eludir la norma o bien, de ver cómo la norma puede favorecer otro tipo de aspectos. En ese sentido, el Estado también ha visto la necesidad de tener que ampliar de alguna forma la protección que las instituciones originarias no han podido garantizar en virtud de toda una dinámica compleja, de crecimiento, de desarrollo, de picos, de estar muy arriba o de estar muy abajo desde el punto de vista del desarrollo social, del desarrollo económico, es decir, nuestro País siendo grande todavía no lo logra y en ese sentido también, en relación con su población hasta el momento y con una situación de derechos humanos bastante proclive desde medio Siglo, desde mitades del Siglo pasado hasta nuestros días y en donde la protección que ofrecen en un momento dado las instituciones originarias particularmente el Poder Judicial, se ha visto rebasado y las instituciones administrativas han tenido que ver, han tenido que admitir que se necesitan otras instituciones para poder proteger esos derechos, los cuales han ido evolucionado históricamente, muy particularmente, derechos sociales de 3ra o de 4ta generación como es el derecho al medio ambiente, ahora sano, como es el derecho al agua y como son otro tipo de derechos que originalmente se consideraban como programáticos y ahora al amparo de este nuevo contexto de reglas, ya estos derechos pasar a ser realmente sustanciales o fundamentales, inclusive para su respeto y exigencia y en este sentido pues tenemos una multiplicidad de instituciones en todas las Entidades Federativas, así tenemos; Comisiones de Derechos Humanos, tenemos Procuradurías Sociales, Ambientales, tenemos Comisiones relacionados con otro tipo de usuarios cuya situación también es muy vulnerable frente a poderes fácticos e importantes como son; las instituciones de crédito, como son empresas que ofrecen servicios o bienes a los consumidores. De tal forma que, se ha tenido que dar una respuesta, digamos, paralela a la administración, a la impartición y a la administración de justicia originalmente conseguidas, fundamentalmente en el Poder Judicial y también por supuesto en el Poder Ejecutivo.

La siguiente por favor... Hablamos de Justicia Ambiental, creo que finalmente estamos hablando de un concepto general que es Justicia, lo ambiental viene de apellido, justamente por el desarrollo por una serie de derechos asociados al medio ambiente y a su repercusión particularmente, en el desarrollo de las personas e individual y por supuesto en lo colectivo, el desarrollo de las sociedades, por supuesto en virtud de que es impensable pensar en desarrollo sin pensar en recursos naturales y su aprovechamiento y la forma en como nos hemos conducido por lo menos los últimos dos siglos a la fecha.

He sentido que podemos aquí, particularmente, el principio es que sustancialmente tiene elementos muy importantes que se han ido construyendo y que poco a poco se han estado abriendo sobre todo por parte de los gobiernos, hasta todavía hace algunos años, abrir la información pública a las personas era impensable, era verdaderamente toda una lucha y un “coto” de protección de información pública, todavía lo sigue habiendo en varias autoridades, no obstante, la corriente es abrir finalmente la información a la sociedad en virtud de que para poder ofrecer en un momento dado ciertas garantías de respecto y de defensa de derechos pues evidentemente, una sociedad informada puede participar o puede hacer valer mejor los mismos. En este aspecto, este principio tiene particularmente, una situación desde el punto de vista de la Justicia Ambiental, muy peculiar y es el acceso eficaz a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo la reparación de daños y los recursos pertinentes. Estamos hablando entonces, que cuando se va este principio en 1992 y se acepta por la comunidad internacional, aun no siendo un tratado internacional, se reconoce explícitamente que debe haber una jurisdicción a efecto de poder ventilar conflictos ambientales asociados directamente a los derechos de las personas y particularmente de aquellas personas que tienen una situación de vulnerabilidad importante. Así nació por ejemplo, el Artículo 180 de la FEDEPA del que platicaremos o replantearemos rápidamente, posterior a estas láminas. Sin embargo, este principio es emblemático para quienes nos hemos dedicado a esta materia, para las organizaciones no gubernamentales, para los gobiernos a partir del ‘92 a la fecha, también está complementado o debe complementarse con otro principio justamente en la propia declaración.

La siguiente por favor... Tenemos el Principio 13 en donde se establece que el Estado o los estados, deben desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de contaminación y otros daños ambientales Este principio es importante porque finalmente en nuestro sistema jurídico y en los sistemas jurídicos que han tenido como base el Derecho Romano y el Código Napoleónico, no podemos pensar en responsabilidad si no tenemos en un momento dado, una estructura jurisdiccional, hablando de manera amplia para poderla visualizar. Sin embargo, esa situación nos ha costado mucho trabajo, el abrir la pauta a establecer una jurisdicción para efectos de defensa de derechos ambientales y urbanos por supuesto, ha sido complejo para que el Estado los pueda ir desarrollando.

Finalmente, una de las críticas más importantes, es que México ha llegado, de alguna forma, tarde en relación con otros países, a desarrollar una jurisdicción especializada en materia ambiental para la protección de sus recursos dado de más, la riqueza que tiene este País. Tenemos otros países probablemente menos ricos, sobre todo hablando de la multiplicidad de ecosistemas, de la representatividad de ecosistemas que tenemos pero que han tenido a bien, generar, una serie de reglas desde el punto de vista sustantivo y desde el punto de vista objetivo, que nosotros no hemos podido todavía aterrizar, concretar pues en virtud de una serie de presiones, de aspectos y de elementos, que tienen sus razones por supuesto, razones bastante justificadas y en virtud sobre todo, de la gran incertidumbre que en un momento dado, genera todavía la poca claridad de la legislación ambiental para unos y para otros, no solamente para un determinado sector como puede ser por ejemplo, el sector industrial sino inclusive también para el sector social que también tiene derecho a tener acceso a medios de justicia para efectos de determinar una responsabilidad y una reparación benéfica de manera general y que hasta la fecha, todavía seguimos batallando con la forma de cooperación o con la forma de establecimiento de este tipo de estructuras, es decir, de la balanza, la compensación y el equilibrio que debe haber entre estas fuerzas.

La siguiente por favor... Desde el punto de vista histórico pues tenemos tres momentos interesantes, en relación particularmente con el Derecho al Medio Ambiente. El Derecho al Medio Ambiente y los Derechos Humanos, desde nuestro punto de vista, están totalmente vinculados. Finalmente la parte urbana, podemos decir que puede, puede considerarse también como parte ambiental, particularmente porque las ciudades son el ambiente de nosotros, en ese aspecto también no lo tenemos que desvincular aún y cuando haya reglas que las diferencien para efectos de administración y para efecto de toma de decisiones, desde el punto de vista público por supuesto, y evidentemente del privado en relación con inversiones. Sin embargo, para 1999 se establece este derecho al medio ambiente adecuado, que todos ya de alguna forma conocemos,

un poco de historia de este derecho. Sin embargo, hay una situación que particularmente para esta exposición nos llamó la atención, desde la exposición de motivos de esta reforma se había pensado en el Juicio de Amparo para poder hacerlo válido, se dice expresamente que este derecho se establece, inclusive en el capítulo de Garantías Individuales para poderse realizar, sin embargo, la realidad de las cosas, es que este derecho no fue posible realizarlo, no fue posible impugnarlo de forma directa en cuanto a su violación o en cuanto a su transgresión de forma directa a través del Juicio de Amparo, históricamente y bueno, creo que hay aquí incluso representantes de administraciones no gubernamentales, los intentos por llevar a cabo este tipo de acciones, se topaban particularmente con un principio fundamental en el amparo, que es el principio de Definitividad y la improcedencia del amparo, o sea, ineludible y así fue durante bastante pero bastante tiempo. Luego entonces, esto te obligaba pues a tener que recorrer toda la ruta correspondiente a los recursos administrativos, al juicio administrativo, particularmente a nivel federal, y posteriormente, llegar al amparo a efecto no de impugnar de forma directa aspectos ambientales sino más bien, impugnarlas de forma indirecta porque lo directo era impugnar una sentencia por ejemplo, que no estaba acorde a la protección del derecho humano al medio ambiente que se estaba pretendiendo.

Para el 2011, vaya que fue un tramo bastante largo... Se establece que el derecho al medio ambiente está asociado directamente a la salud de las personas. Originalmente el derecho ambiental tuvo un origen salubrista, después de la Secretaría de Marina, la primera Secretaría desde el punto general de todos los habitantes, fue la Secretaría de Salubridad en existencia, la primera autoridad ambiental. Este derecho se asocia a la parte de salud en virtud de que puede ser más tangible en tanto que el derecho al medio ambiente adecuado, la parte de lo adecuado o la adecuación, es mucho más subjetiva y se comprende de distintas formas. No obstante, esta reforma aporta una serie de elementos importantes para 2012, perdón para 2011. Para 2011 tenemos una reforma sustancial en materia de interés legítimo, individual o colectivo, en relación con derechos humanos y con el Juicio de Amparo. Esta reforma realmente es importante porque en ella plantea una serie de reglas que vamos a necesitar explorar para ver cuál es su eficacia, para ver cuál es su funcionamiento, en virtud de que por primera vez se reconoce, a través de la Institución de Protección de Derechos, más importante que México, incluso no solamente ha aportado para sí sino también para el mundo, una situación que vence lo que anteriormente había tenido como uno de los obstáculos, la defensa al medio ambiente, el derecho al medio ambiente adecuado o sano que es justamente el interés jurídico. En virtud de ese interés jurídico solamente se protegían de manera exclusiva, afectaciones directas a la esfera jurídica del particular y que en virtud de esta afectación se podría estar legitimado para poder legalizar una acción de esta naturaleza.

Por otro lado, la reforma en materia de derechos humanos, realmente fue importantísima y fundamental, tan es así que desde el mismo título se establece y ya no son solamente de las Garantías Individuales sino de los Derechos Humanos y sus Garantías, es decir, se abre el abanico de posibilidades de defensa de tal forma que todos esos derechos que podrían en un momento dado, cuestionarse históricamente de programáticos y no realizados de fuera directa, a través de un medio de defensa, pueda realmente protegerse a través de la vía de la institución del Juicio de Amparo, lo cual, por supuesto, pone una serie de elementos de preocupación importantes a todos los niveles, lo pone por supuesto, en el nivel jurisdiccional, a nivel judicial particularmente que es el que va a tener que resolver este tipo de controversias y que históricamente ha tenido algunos destellos realmente importantes, trascendentes pero por otro lado, no ha tenido la experiencia necesaria o suficiente en virtud de que estuvo cerrado durante bastante tiempo e inclusive, Ministros de la Suprema Corte de Justicia previo a esta reformas, criticaron de manera importante, ese tipo de derechos sin legalizar de forma directa, a través del Juicio de Amparo. Vamos a ver en un momento dado, esta preocupación, ¿cómo la responde quien va a ser el principal actor y vamos a decir por qué el principal actor? Por supuesto también, para las empresas y para todos los actores que en un momento dado, puedan generar, impactos o contaminación o daño, en virtud de que podrán estar en la palestra, vamos a decirlo de esa forma o bien, como terceros perjudicados, o bien como terceros interesados, o bien como agentes que van a resentir en un momento dado un perjuicio, derivado de una posible resolución judicial y de una posible sentencia.

Y también por otro lado, a los que van a estar legitimados que, fundamentalmente vamos a ser todos, para poder hacer valer este tipo de medios, en virtud de que por la novedad del asunto y a través de esta vía, habrá que conocer adecuadamente las reglas o habrá que esperar, cuáles van a ser las reglas de la ley reglamentaria a efecto de poder hacer valer el juicio de amparo, lo cual no es cosa menor definitivamente, aún y cuando hoy por hoy, las bases están perfectamente establecidas en el primer título de derechos humanos y por supuesto también en la parte del Artículo 103 y 107 de la Constitución.

La siguiente por favor... De 2011, podemos decir de 2008 considerando incluso la reformas en materia penal, pero desde el punto de vista ya de acciones, de 2011 a la fecha, el abanico se ha abierto, y la situación de preocupación por supuesto que también se ha abierto. ¿Por qué? Porque este tipo de acciones hacia donde van a incidir pues es hacia el desarrollo, hacia el desarrollo económico, hacia el desarrollo productivo, hacia el desarrollo social y en donde vamos a tener que encontrar las mejores fórmulas para poder convivir y para poder en un momento dado, incluso mejorar instrumentos de gestión ambiental o de política ambiental, que puedan garantizar realmente una realización de proyectos, de obras, de actividades de manera sustentable, en virtud de que aun con todo y autorizaciones, este tipo de proyectos son cuestionables, hoy por hoy son cuestionables. Entonces, tenemos por ejemplo, dentro de este abanico, rápidamente como un recorrido, el recurso de revisión, tenemos los juicios de nulidad a nivel federal y locales, tenemos juicio de amparo, la acción colectiva, el proceso penal que va a ser también toda una innovación desde todos los puntos de vista, las quejas y las denuncias ante las Comisiones de Derechos Humanos que algunas son bastante más proclives que otras en relación con este tipo de derechos y por supuesto, otras instancias que están un poquito más alejadas porque están condicionadas al ejercicio de otros pero que son internacionales como es la Comisión de Cooperación Ambiental o como es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Veamos nada más, todo este abanico, toda esta posibilidad de elección, estas alternativas para en un momento dado, hacer valer o bien la que más convenga o bien la que sea más superable o la que sea más rápida pero fundamentalmente la que garantice de forma directa y concreta, el fin o el objetivo justamente de este tipo de medios que es la defensa a un derecho humano fundamental, sustancial y constitucionalmente protegida.

La siguiente por favor... En cuestión de Tribunales Ambientales primeramente expondremos pues cuántas iniciativas por lo menos conocemos o por lo menos de investigar, cuántas iniciativas de tribunales ambientales existen, qué es lo que dicen estas iniciativas y algunos elementos interesantes de su propuesta y de su expedición.

La primera de ellas la tenemos en el 2008, la propone el PRD, es en Septiembre de 2008, otra de ellas es prácticamente muy pegada, en Octubre de 2008 también con PRD y la última que es muy reciente de Abril de 2012 por parte del Partido Verde Ecologista de México y que todas tienen como parte o punto común, reformas a la Constitución para el establecimiento de Tribunales Ambientales Especializados.

La siguiente por favor... La de 2008, la de Septiembre de 2008, se dirige fundamentalmente a reformar la facultad del Artículo 73 Fracción 29G que todos conocemos como la base constitucional para la FEDEPA y todo el desarrollo de la legislación ambiental en el País a nivel ya local o estatal y del Distrito Federal. Sin embargo, la admisión consiste en que el Congreso también tenga atribuciones adicionalmente, a la parte de concurrencia, para establecer en el ámbito de sus competencias, tribunales ambientales, estos tribunales que deben de estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que se darán en la competencia concurrente de las controversias que se susciten en materia ambiental. Evidentemente, también da pauta para que se puedan desarrollar en las legislaciones de las Entidades Federativas, igualmente también, Tribunales Ambientales Especializados Locales.

La siguiente iniciativa por favor, gracias... Es igualmente también en la Fracción 19G del Artículo 73, establecer o instituir una jurisdicción y procedimiento nacional ambiental en los términos

previstos en el Artículo 99B de la Constitución. El Artículo 99 es el artículo que da origen, contenido justificación, funcionamiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), no tiene incisos actualmente, se propone entonces que lo relativo al TRIFE tenga un inciso A y el Artículo 99 como adición sustantiva, tenga un inciso B, ese inciso B, establece de forma interesante que para resolver las controversias en materia ambiental, debe haber o debe establecerse una jurisdicción ambiental nacional sustentada en la concurrencia de los Poderes Judiciales, Federal, Estatales y Local del D.F., conforme a las siguientes bases y es una iniciativa bastante desarrollada de cuáles son las bases de operación, es muy parecida por supuesto también, al desarrollo que se hizo para el TRIFE. Sin embargo, lo importante es que existiría un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación, y además con una peculiaridad, entre varias de ellas; en cuanto a su operación, en cuanto a la parte adjetiva, propiamente dicha, sus sentencias serían definitivas, inatacables, es decir, no nos vamos a ningún Tribunal Colegiado de Circuito, no nos vamos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se queda la decisión en la jurisdicción especializada, en el Tribunal Ambiental Nacional, Nacional Ambiental.

La siguiente por favor... Estas iniciativas tuvieron elementos comunes y yo creo que sí hay que considerarlas en su contexto histórico. Primeramente, vemos que responde y además así lo señalan en la exposición de motivos, a una inconformidad generalizada, inclusive también con autoridades e incluso del Ejecutivo Federal de SEMARNAT, de autoridades locales, también la Suprema Corte de Justicia, de la carencia de instancias jurisdiccionales para defender de forma directa, el derecho a un medio ambiente adecuado, en aquel entonces, adecuado. Esa carencia de instancias, pues requiere definitivamente de una autoridad, que desde el punto de vista judicial ponga orden, se especialice y todos los atributos que aquí han expuesto de manera interesante y quienes me han antecedido, aunque no tuve la oportunidad de poder asistir a las otras presentaciones, seguramente ya han visto otros elementos de los expositores presidentes.

Otro aspecto importante es que el Juicio de Amparo, ha sido insuficiente para la defensa de un medio ambiente adecuado, justamente lo que comentábamos del principio de definitividad, por una especie de... A mí me gusta mucho el fútbol americano, lo jugué mucho tiempo, como una especie de "lifat", ese golpeador terrible que impide que el mariscal de campo lance el balón o que impide que el corredor avance yardas, o que al receptor se le ocurra si quiera tocar el balón, ese desgraciado es igualmente como el principio definitividad, ese filtro duro de recorrer todo el viacrucis para poder llegar, en un momento dado, a la parte judicial propiamente.

Por otro lado, desconfianza en las decisiones de SEMARNAT, particularmente por parte de las organizaciones no gubernamentales al ingreso de recursos y que en un momento dado, pasan por un filtro no solamente jurídico sino también por un filtro político e inclusive también son duros en términos del cumplimiento de términos para poder resolver de manera rápida y expedita. También por otra parte una desconfianza importante en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en virtud de que muchos sectores sociales, particularmente sociales, consideran que no ha cumplido realmente con su función de la parte de procuración de justicia ambiental en la órbita administrativa y por supuesto, particularmente en la eficacia del Artículo 180 de la FEDEPA, particularmente explorado bien por personas determinadas o por grupos sociales o por organizaciones no gubernamentales, que dicho sea de paso, ha sido un recurso que sí ha tenido logros importantes inclusive a nivel, todavía administrativo, pero que definitivamente sujeta o somete ciertas decisiones al paso del tiempo y a otras jurisdicciones, a nivel administrativo y a nivel judicial mismo en donde una decisión, que debiera ser en un momento dado rápida, pues se tarda bastante tiempo, es más, una de las ideas que además que creo que todos tenemos, todos tenemos es que nuestro sistema de justicia, es más lenta que la tortuga de la fábula de la "Liebre y la Tortuga". Luego entonces, tenemos una situación difícil en ese aspecto.

Por otro lado, en aquel entonces, todavía se discutían las reformas ante las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y las discusiones, por supuesto que fueron, muy rudas no solamente entre grupos políticos sino también entre otros actores importantes por supuesto, empresarios, por supuesto industria, etc., y por supuesto las reformas en materia de juicio de amparo, esa situación de interés legítimo verdaderamente fue un logro importante de

negociación, de conciliación y de convencimiento de abrir el juicio de amparo, en virtud de que ya se consideraba prácticamente como un medio solamente accesible a los ricos y esa fue una de las situaciones más fuertes.

Y, por otro lado, las reformas a la FEDEPA y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en donde se abrió el Artículo 180 de la FEDEPA, se abre de tal forma, que pueda ser optativo, interponer el recurso de revisión o bien ir directamente al juicio de nulidad y no estar discutiendo en términos administrativos ante la SEMARNAT cosas que tenían en un momento dado, muy amplias posibilidades a ser confirmadas.

La siguiente por favor... 2012 se presenta esta iniciativa, creo yo, que además de manera prácticamente como de último momento, para ponerla en la agenda y que finalmente, ojo, creo que va a ser un tema importante para la siguiente legislatura para el nuevo gobierno, que además en su publicidad previa, en su publicidad electoral y por supuesto, en su discurso posterior a estos resultados que vimos este domingo pasado, por lo menos ha expresado que, principios como el que contamina paga y ese tipo de aspectos de responsabilidad van a ser como una de las partes duras, fuertes de esta administración. Entonces, yo creo que tiene toda una intención, toda una lógica de aspectos futuros el haber interpuesto esta iniciativa, independientemente pues de su proceso porque llegan nuevos diputados, llegan nuevos senadores y esto habrá que discutirlo de nuevo, o sea, a partir de ceros hacia arriba. Esta iniciativa particularmente, pretende reformar 3 disposiciones constitucionales; el Artículo 94, el Artículo 116, el Artículo 122. Particular el Artículo 94 que habla sobre el Poder Judicial General y que se establezca un Tribunal Nacional Ambiental, más o menos similar a la reforma anterior que estábamos viendo. En el Artículo 116 constitucional, establece las facultades de los estados en donde en la Fracción 5ta, se establece que en los estados puedan instituir Tribunales Estatales Ambientales adscritos al Tribunal Superior de Justicia, con 2 particularidades desde el punto de vista orgánico; una sala superior estatal y juzgados locales ambientales, aquí lo interesante de la iniciativa es que, estos sean sustitutos de los tribunales contenciosos administrativos y de la jurisdicción del amparo, ahí con toda franqueza, no lo veo con ninguna claridad, una cuestión es generar una jurisdicción particular y otra muy distinta es que sea de institución que no tenga nada que ver con juicio de amparo. ¿Por qué no? Porque no puede ser en un momento dado revisable a través de otro poder ni a través de la institución del amparo, se me hace en un momento dado hasta burdo, peligroso. Y, el Artículo 122 la base primera y la base sexta, es que trata justamente sobre el Distrito Federal y sobre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, establecimiento de un Tribunal Ambiental del Distrito Federal que sea sustituto en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., y también de la jurisdicción del amparo, entonces, creo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, apenas se están viendo aspectos relacionados con derechos difusos porque además ya tiene desde hace algunos años, incorporado en su ley orgánica e incluso en la ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal, el interés legítimo. Entonces, creo que habría que valorar una serie de elementos antes de tomar una decisión de esta naturaleza porque además esto, por supuesto pone un precedente interesante para efecto de los tribunales administrativos en las Entidades Federativas, que creo que necesitan todavía ser sometidos a prueba y en ese sentido vamos adelantando un fortalecimiento interesante a la luz de todas estas reformas, que obligan, sobre todo en materia de derechos humanos, a todas las autoridades, sin distinción alguna, a tener que velar por el mejor cumplimiento y favorecimiento de los derechos humanos y entre esas autoridades están por supuesto los tribunales administrativos y las jurisdicciones de los poderes judiciales de las entidades federativas.

La siguiente por favor, gracias... Una óptica particular, sí la compartimos el Director General del CEJA y un servidor, sin embargo, yo prefiero hacer una reforma particular. Creo que una decisión de esta naturaleza, de ¿establecemos o no establecemos Tribunales Ambientales Nacionales?, debe obedecer a una serie de factores por circunstancias, yo creo que valdría valorar, valdría la pena no solamente valorar si no, explorar a la luz de los resultados. El primero de ellos, ponemos que es una decisión, resultado de un proceso de prueba, es decir, cómo vamos a descalificar, en un momento dado, a instituciones que no han tenido todavía la oportunidad de poder explorar de forma directa lo que ya existe hoy, en relación con la actuación de los tribunales que existen hoy y

que anteriormente podrían haber sido, en un momento dado, complejos para poder aspirar a una situación de determinación o de dictado de justicia a través de una sentencia o una resolución pero que hoy tienen una situación, desde el punto de vista sustantivo, normativo, de objetivo, de visión, de finalidades, absolutamente distintas.

Otra, el hecho de que existan ya normas, ¿Qué significa? Que hay que tenerlas, primero que nada hay que fijarlas pero también hay que ir las construyendo, el hecho de que existan, no significa que sean las mejores normas ni que se van a quedar así para siempre. Necesitamos ponerlas a prueba. Entonces, bajo esa situación hay que ir construyendo condiciones sustantivas, condiciones adjetivas para la defensa de derechos urbanos y ambientales que son difusos por naturaleza y que ese concepto, de interés legítimo, necesita generar todavía más precedentes jurisdiccionales, y cuando hablo jurisdiccionales es desde el punto de vista, administrativo y desde el punto de vista judicial, no significa que no existan, por supuesto que existen. Por lo menos en mi experiencia del Distrito Federal y del Estado de México, existen ya precedentes en materia de interés legítimo muy interesantes, no obstante, esos precedentes todavía estaban muy sujetos a prueba, creo que ahora queda cuestionable que más bien lo que va a ser objeto a prueba, son la apertura de este concepto y los alcances que vaya a tener para efectos de autorizaciones, para efectos de operación de proyectos, para efectos de eficacia además en la defensa del derecho al medio ambiente adecuado, o de la defensa de derechos urbanos de los habitantes de las Ciudades y por supuesto, de otras latitudes del País. Se necesita poner, por supuesto, en acción las nuevas reglas con estructura existente desde nuestro punto de vista, de los Tribunales Administrativos, Juzgados de Distrito, de los Tribunales Colegiados de Circuito, y por supuesto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo, en un momento muy particular en virtud de que la Suprema Corte apoyó estas reformas a la Constitución porque además ha estado invirtiendo resoluciones desde el punto de vista ambiental, bastante innovadoras e interesantes y que inclusive algunas de ellas, incluso tienen que ver con el recurso de revisión por la legitimación de las comunidades afectadas, por la situación de constitucionalidad de este tipo de vías para efecto de que las hagan válidas, las personas que se vean más afectadas por un proyecto autorizado o no autorizado pero particularmente autorizado porque la materia de recurso de revisión, evidentemente, es un acto de autoridad.

Por otro lado, ya después, ya en operación y en acción pues hay que identificar y analizar con serenidad, con tranquilidad los factores como; uno, funcionamiento del sistema pero hay que ponerlo a prueba y qué bueno que ya estén existiendo este tipo de acciones, por ejemplo de las que nos comentaba el Lic. Perroni, hay que ponerlo a prueba, hay que razonarlo, hay que ver, yo puedo decir las sanciones colectivas son muy complejas, son muy difíciles en su acción, bueno pues ya tenemos un ejemplo de una que ya investigamos.

Otro, el aumento de demandas y de la carga de trabajo, es más creo yo que el juicio de amparo va a ser, en un momento dado, mucho más efectivo y va a ser hecho valer de manera más frecuente que las propias acciones colectivas para discutir justamente la defensa de estos derechos ante acciones y ante omisiones que máxime y que además, ya no van a ser sólo de control constitucional sino de control de convencionalidad. Otro factor fundamental, otro factor duro y otro factor novedoso para el estudio y la mejor defensa y aportación hacia los derechos humanos, objeto de la protección del amparo, eso va a ser bastante interesante, conocer las sentencias de Tribunales de los que México sea parte por virtud de tratados y de nacionales, conocer precedentes, conocer los mismos tratados internacionales y sus alcances, las observaciones o cualesquiera otros; pactos, tratados, protocolos y demás elementos que nos vayan desglosando y que por supuesto tenemos bastantes en este sentido, en este contexto.

Y por otro lado, también la eficacia de la protección de derechos, es decir, a ver hasta qué punto se protegen, hasta qué punto se está siendo proclive y también por otro lado, hasta qué punto se está afectando o está incidiendo en un mejor desarrollo del País, o sea, esto no nada más se queda, en que yo ya tengo mi sentencia y ya una autoridad va a tener una cierta obligación de hacer o no hacer que una empresa se va a fregar, no se trata solamente de eso sino se trata de que este tipo de elementos puedan incidir y puedan influir en otras decisiones para que los proyectos puedan

realizarse de otra forma y no se vean sujetos o sometidos a este tipo de presiones. Creo que de alguna manera, ese tipo de elementos todavía no están muy claros porque no se explican, en un momento dado, en un contexto de un sistema, ¿cómo teniendo una autorización ambiental, la que sea, mi proyecto puede ser nuevamente cuestionado en virtud de que no cumple con ciertos elementos o ciertos factores, empezando por la legalidad y terminando con la cuestión científica o técnica? Es una pregunta buena, es una pregunta difícil, es una pregunta que ha dado justamente pauta a una resistencia importante por parte de algunos sectores hacia estas reformas pero ahora independientemente de la resistencia, creo que va a haber acción de forma directa y vamos a ver, en un momento dado, la repercusión importante, la repercusión desde el punto de vista de medidas cautelares y repercusión desde el punto de vista, de protección sustantiva de derechos y particularmente del derecho al medio ambiente, del derecho humano al agua y de otro tipo de derechos que nos interesan, que nos importan.

Y por supuesto, la velocidad de los procesos. Hoy por hoy el juicio de amparo es bastante más rápido que irse por lo contencioso administrativo, pero bastante más rápido; tienen una disciplina tremenda y además han estado generando de manera importante, precedentes en estas materias de interés legítimos. Entonces, vamos a ver, en un momento dado, aspectos de conveniencia importantes, si es o no el juicio de amparo, la vía que vamos a explorar o si son las acciones colectivas o si son las quejas en derechos humanos, es decir, creo que el Estado tiene una situación amplísima de responsabilidad para poder dar cabida a la protección adecuada pero por otro lado que convengan al desarrollo, no nada más se puede pensar en un sólo factor, tiene que ser en los dos; factor política y esa política todavía no se ha revisado desde nuestro punto de vista.

Siguiente... En cuanto a las procuradurías ambientales, efectivamente tenemos ya varias procuradurías, aquí las enlistamos podemos pasar a la siguiente... 14 Procuradurías que podemos también identificar que efectivamente, algunas de papel porque todavía la operación, la operación pasa por los filtros de los dineros públicos. Sin embargo, hay una tendencia importante a que existan procuradurías especializadas en materia ambiental... Regresamos por favor a la anterior, perfecto... Todas estas procuradurías tienen particularidades, con excepción de la PAOT. Vamos a tratar el caso de la PAOT porque tiene peculiaridades importantes y una de ellas es, la función policial, desde el punto de vista de inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales o de la normativa ambiental. Algunas de ellas, incluso tienen facultades de recomendación, sin embargo, son poco exploradas, yo por lo menos tengo conocimiento de alguna procuraduría que sí ha emitido recomendaciones, por ejemplo, teniendo funciones por supuesto de autoridad de inspección y vigilancia que es la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo y que en algunos problemas relativos al agua, que inclusive son de competencia federal, la procuraduría instauró todo un expediente, se hizo de diversa información y emitió una recomendación nada más y nada menos que a la Comisión Nacional del Agua porque independientemente de la jurisdicción, la afectación ambiental y la afectación de la falta o carencia de agua para consumición o para consumo humano pues sí es un aspecto importante. Verdad que soy peligroso?... Sin embargo la procuraduría, la PAOT tiene peculiaridades bien interesantes.

Sigamos con la siguiente y la que sigue porque ya vimos esta otra... De las características esenciales, rápidamente, inspección y vigilancia, ya sea de oficio o por una figura que es importante que es la denuncia popular o ciudadana, dependiendo de la denominación que se le dé jurídicamente a las diversas leyes; establecimiento o imposición de medidas de seguridad son las que más duelen y que son, en un momento dado, las que suelen ser materia de juicios de amparo, en algunos se otorga la suspensión de la medida y en otros no se otorga por causas de interés público, y por supuesto; la determinación de infracciones e imposición de sanciones administrativas. Igualmente, coadyuvancia en materia penal, por ejemplo, con denuncias penales y bien recomendaciones a otras autoridades estatal o municipal o federales sobre incumplimiento de la norma. Aquí particularmente, hacemos esto cuadrado, esta excepción porque la PAOT no tiene estas 3 características primeras pero sí tiene por supuesto las otras 2 características.

La siguiente, por favor... Entonces, a ver, desde el punto de vista, ya de manera muy concreta en cuanto al papel de las procuradurías. Las procuradurías tienen una labor muy ingrata porque además de que son policías tienen pocos recursos humanos y económicos y tienen que atender pues a toda la Entidad Federativa y pues yo no creo que haya Pro-Entidad Federativa, que aunque sí lo tenemos geográficamente, unas más pequeñas que otras pero la más pequeña es realmente importante cuando no se tienen recursos y no se tienen capacidades y eso implica por supuesto, una situación de importancia y trascendencia en la labor de inspección y vigilancia, entre menos capacitado o entre menos posibilidades tenga una policía de esta naturaleza pues no se cumple con eficacia o con eficiencia el trabajo que tienen que realizar; se afectan sus decisiones, afectan los derechos de los litigados y luego sus determinaciones o sus decisiones vienen para atrás. Entonces, aquí, en este sentido consideramos que hay que replantear, en un momento dado, la visión de que se tiene de las procuradurías. Consideramos que para efecto de fortalecerlas, debe haber una óptica de defensa más cautiva de derechos ambientales y urbanos por vías procesales y que en este sentido, consideramos que es necesario una revisión, un replanteamiento legal, de la naturaleza jurídica y de las facultades de representación social, es decir, si bien es cierto, la situación del castigo es muy importante, lo único cierto es que esa situación ha hecho que su papel no sea necesariamente el mejor y que en un momento dado, sean cuestionados por la sociedad porque no han tenido la eficacia que requirieran tener para poder, en un momento dado, detener acciones, obras, actividades que no están apegados a la norma. Un obstáculo fáctico en las acciones colectivas pues lo tenemos en la PROFEPA, conocemos las reformas al Artículo 17 constitucional y por supuesto, su reflejo en el Código Federal de Procedimientos Civiles y en la Ley del Equilibrio Ecológico. La PROFEPA aunque no es el único autor, por supuesto, tenemos a la PGR, tenemos el representante común de por lo menos de 30 personas, tenemos también a las organizaciones no gubernamentales pero lo único cierto es que PROFEPA prácticamente tiene el monopolio de la acción. Vamos a decirle monopolio, al aspecto de que incluso tiene la posibilidad de iniciar acciones colectivas por virtud de violaciones a la legislación ambiental y estatal, eso desde el punto de vista del Federalismo en la distribución de competencia constitucionalmente reconocida, con toda franqueza, en lo particular, a mí me hizo crisis y creo que le ha hecho crisis a varias personas, es decir, este aspecto de Federalización, a lo único que contribuye es a generar, en un momento dado, afectación a la soberanía de las Entidades Federativas por un lado y por otro lado, a conflictos que, en un momento dado, se pueden dar entre las procuradurías locales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en virtud de su capacidad para poder llevar a cabo este tipo de acciones, no todo puede ser feliz como tenemos un representante común de 30 personas o no todo pueden resolver las organizaciones no gubernamentales, también tienen que ser selectivas y creo que, en un momento dado, los problemas que a nivel nacional se distinguen o salgan a la luz pública, no son los únicos problemas ambientales ni tampoco los más graves, hay muchos que no se conocen y que, en un momento dado, las personas que lo resienten, sí pueden tener posibilidades de defensa. En ese sentido, necesitan otras alternativas, como son las representaciones sociales o bien, en este sentido, o se adaptan a la reforma y es necesaria una estrategia de presión a la PROFEPA para la defensa de derechos ambientales y urbanos, o en un momento dado, la impugnación bien por la vía de controversia constitucional con los elementos necesarios para ello, es decir, buscar un primer acto de aplicación porque ya el plazo normal ya se venció y otros elementos importantes para que se pueda llevar a cabo una reforma de esta naturaleza.

La siguiente por favor... En el caso de la PAOT, pues es una institución sui géneris, está dotada de facultades a la medida para la defensa sustantiva y procesal de derechos ambientales y urbanos, no tiene facultades de inspección y vigilancia pero cuenta con la representación expresa del interés legítimo de los habitantes del Distrito Federal y la tiene en su ley orgánica y en el reglamento interior de la ley orgánica de la PAOT. Entonces, en ese sentido también tiene otro elemento muy interesante, tiene una percepción muy positiva por parte de la sociedad acerca de su papel y entonces en ese sentido, tiene condiciones para generar, para afinar la confianza de un defensor más proactivo de derechos sociales y ambientales pues siendo una de las Ciudades más conflictivas del mundo. También cuenta con mecanismos alternativos de solución de conflictos, no sé hasta qué punto lo ha podido explorar, y sus recomendaciones han tenido, se ha demostrado

que han tenido un impacto importante en el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de autoridades hacia los particulares.

La siguiente por favor, ya para terminar... En este caso yo creo que valdría la pena, en un momento dado, preguntar, ¿Es necesario, en un momento dado, un replanteamiento de la procuraduría, tal vez con elementos de inspección y vigilancia? O ¿El papel que actualmente la procuraduría tiene, las funciones que tiene actualmente, le dan para tener un papel mucho más simple y mucho más directo de defensa de derechos ambientales y urbanos? Creo que en ese sentido hay que ver y hay que analizar también a la naturaleza de la procuraduría, la eficacia de las acciones que tiene, si en un momento dado, atribuciones de inspección y vigilancia no le harían tener, en un momento dado, algún tipo de conflicto con otro tipo de elementos que actualmente sí tiene por su naturaleza? Y particularmente creo que la exploración de que sea un defensor más proactivo de este tipo de intereses dado que está representada, no solamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sino ante otras instancias jurisdiccionales, realmente puede fungir mejor para fortalecer en este sentido la Justicia Ambiental Administrativa. Nosotros somos más de ese pensamiento con toda franqueza, nosotros somos más de que los clientes son muy ingratos y que en un momento determinado ponen una función muy dura y muy difícil a la par de otro tipo de elementos para poder lograr que se cumpla la legislación ambiental, entonces en ese sentido, creo que los elementos ya están dados, desde nuestro punto de vista no es necesario una mayor reforma a las atribuciones de la procuraduría, ya las tienen y ya las anticiparon desde antes y en ese sentido más bien lo que hay que hacer es explorarlas, lo que tienen que hacer es abusar con una política de determinación del ejercicio de este tipo de atribuciones y facultades para la defensa de estos derechos, de estos intereses.

Por mi parte y dado el tiempo, pues es todo, quedo abierto por supuesto, a la sesión de preguntas y respuestas para seguir compartiendo. ¡Muchas gracias!”

Voz: Moderador

Ahora vamos a dar paso a la exposición del Doctor César de Jesús Molina Suárez, brevemente les comento que es Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente, es Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Ha sido Catedrático de la Maestría “Amparo contra Leyes y Jurisprudencia”, en el Curso de Especialidad en Secretaría de Estudio y Cuenta que imparte la Cede Central del Instituto de la Judicatura Federal. Es Profesor en la Especialidad de Amparo que imparte la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México y la Maestría de Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Panamericana, de la Universidad Vizcaya y del Centro de Estudios de Actualización en Derecho y en la Especialidad en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha participado como ponente en diversos Diplomados y Seminarios, en Tribunales Superiores de Justicia, Universidades de distintas ciudades del País y del extranjero, así como en Casas de la Cultura Jurídica y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último, ha publicado diversos artículos en materia de Derecho Constitucional, Procesal y Amparos, siendo su más reciente obra: “El Juez Constitucional en el Siglo XXI” en coordinación con el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor... ¡Damos paso por favor Doctor!

Voz: César de Jesús Molina Suárez

“¡Muy buenas tardes!... Hay un principio académico que dice que, el conocimiento entra mientras las pompis aguantan, espero que esté, el auditorio bastante cómodo y que todavía quede algo de su paciencia por aquí. Don Alejandro pues ya me dejó sin materia igual que Héctor.

Traigo mi ponencia escrita, me dormí a las 5 am para poderla terminar y resulta que todo lo que iba a decir, ya se dijo. Entonces, se las voy a dejar para que las distribuyan y la puedan ustedes pues leer. Así es que, pues aprovecharé para platicarles mi experiencia como Juzgador en la materia Ambiental, no quiere decir, que tenga experiencia sino lo que he vivido en la Materia Ambiental.

Hasta antes del año de 1999, el único acercamiento al Derecho Ambiental lo había yo tenido con el Ecoloco, de Burbujas. Fuera de ahí, no había tenido mayores acercamientos porque, allá en la Licenciatura me habían dado Derecho Ecológico que llevaba Derecho Ambiental pero el Maestro

nos dejó un trabajo, se enfermó, nunca fue y así pues a ciencia cierta tampoco entendí de qué se trataba la materia pero, ¿Por qué al año de 1999 empiezo mi primer acercamiento? Porque resulta que por allá en ese año, era yo Actuario en el Juzgado 1ro. de Distrito en Naucalpan y me habla el Juez de Distrito en Toluca y me dice que si no quiero aceptar una invitación para ser Secretario de Juzgado, estaba yo saliendo de la Universidad y dije “claro que sí, ya siendo Actuario pues la aspiración es ser Secretario de Juzgado”, entonces me fui y la Secretaria a la que iba yo a suplir pues se iba a quedar ahí pero iba a bajar de rango porque de ser Secretaria iba a ser lo que antes se llamaba Oficial Judicial, hoy se llaman Oficiales Administrativos, si no mal recuerdo. Entonces cuando me entrega, pues a mí se me hizo muy raro que de ser Secretaria se fuera a Oficial Judicial, bajando tanto de rango pero cuando me entrega, resulta que la razón y el motivo principal por el que se iba, era porque tenía un asunto de amparo contra leyes. Recuerdo que en aquel momento, obvio, relacionado con la materia ambiental porque se trataba de una normatividad que regulaba el tema de las “Aves Canoras y de Ornato”. Un asunto que se había diferido tres años, que estaba ya integrado por alrededor de 14 tomos y que nadie quería resolver y esa fue la llave que me abrió la puerta a la materia ambiental pero además para ser Secretario.

Con esto les quiero decir que en el primer punto, estoy totalmente convencido de que se requiere una especialización como ya Don Héctor y Don Alejandro, nos han venido platicando.

Casi todo lo venimos dejando al amparo, ya incluso la Reforma del Código de Comercio de hace un par de años, le puso una cuantía y ya hay resolución definitiva en los juzgados de primer instancia y se van al amparo sin pasar por segunda instancia, porque no son apelables de acuerdo a “equis” cuantía.

En el amparo lo queremos resolver absolutamente todo, bendito sea Dios que hoy, hay presupuesto para que los Juzgados de Distrito sigan funcionando como ciertamente, hasta ahora, lo vienen haciendo con la prontitud mayor a lo que hacen otros órganos jurisdiccionales y aquí toco, el segundo tema. Es cierto, es muy cierto que los Tribunales Contencioso Administrativos no solamente tienen problema con la materia ambiental, tenemos problema con el funcionamiento ordinario normal de los asuntos que se tramitan.

Hice una lista, nosotros conocemos, fíjense: Tribunal Contencioso Administrativo que coincide en mucho o casi en todo, con el del Distrito Federal y otras Entidades; conocemos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, relacionados con delitos en responsabilidades administrativas, sabernos de “pe a pa”, el procedimiento, la ley de responsabilidades. Conocemos de Juicios Fiscales, Locales, entonces, también hay que saber Derecho Tributario, Derecho Fiscal y, pues chutarnos todo lo que tiene que ver con la materia de las contribuciones, derechos, aportaciones de mejora, impuestos, etc., las facultades que llevan a cabo las autoridades fiscales. Conocemos de mandamientos de ejecución, visitas domiciliarias y conocemos de asuntos de cumplimiento de contratos de obra pública o de contratos de bienes o servicios que conoce lo que es parte de Staff, y asuntos menos delicados pero no por ello menos importantes como; pues el vendedor ambulante que no tiene permiso para estar vendiendo sus chácharas en la calle, pues también le es asegurada la mercancía y contra ese tipo de actos también, consejos. Y otros, por ejemplo, privativos de libertad como los arrestos administrativos y encima de todo, tenemos que conocer de la materia ambiental.

¿Qué ve el Estado de México en la materia ambiental? A mí me ha tocado ver asuntos de rastros, por ejemplo, rastros, sí, todo lo que va, lo que se deshace ahí, ya se imaginarán ustedes qué es. El tema que va ligado ahí con los rastros del clembuterol, casi la gran cantidad de animales y bovinos están contaminados con clembuterol en los grados superiores pero no solamente preocupa que nos los estamos comiendo si no, cómo están haciendo crecer, es decir, la degradación de la especie animal.

Bueno, vemos temas de basurereros, el tema más representativo es el del Bordo de Xochiaca, que es el basurero número 1 del Distrito Federal y está en el Estado de México, bueno que era porque

afortunadamente ya lo cerraron y pusieron una plaza comercial muy bonita y Juzgados de Distrito ahí, encima del Bordo.

Vemos asuntos de minas, de minas que está devastando la naturaleza, realmente una sobre explotación.

Vemos asuntos de carreteras, en donde el trazado de la carretera sin decir, esto está en áreas protegidas o no, pues ahí están. ¿Se necesitan estudios especializados para eso? Claro que sí pero redundante en un problema fundamental que se llama “Dile no”, si no hay recursos económicos, las ideas se van a quedar. Miren, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México en la Sala Regional en la que su servidor despacha como titular, somos 11 personas, dentro de las 11 personas, esas 11 personas incluyéndome, por supuesto, conocemos de alrededor de 1400 asuntos al año. El Juicio Contencioso Administrativo y el Juicio de Amparo tienen muchas similitudes en casi todas sus figuras y yo me atrevería a decir que en el caso del Estado de México y del Distrito Federal la norma adjetiva es más amplia hoy que la ley de amparo, entonces, pues más o menos, vamos en lo mismo.

En un estudio comparativo entre un Juzgado de Distrito y una Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo resulta lo siguiente; un Juez de Distrito conoce aproximadamente 1550 asuntos en la Cede de Toluca, de donde les estoy hablando, tiene en promedio 60 personas dentro de las cuales 8 son Secretarios de Juzgado. Yo tengo 1 Secretario Proyectista y 1 Secretario de Acuerdos y todavía me doy el lujo de venir al ITAM a dar una clase pero no tenemos los recursos económicos, de verdad. Cuando vamos a hacer una inspección al rastro, que les comentaba o a la mina, resulta que mi Actuario o mi Actuaría, tiene que invertir todo el día en ir a hacer eso y se quedan las notificaciones pendientes, los estrados y los abogados postulantes encima de la Secretaría particular y del Magistrado porque no salen las notificaciones, no salen los acuerdos, no salen las resoluciones. Entonces, se convierte en dinero, el tema se convierte en dinero ¿Se necesita una especialización? ¡Por supuesto que sí! Al escucharlos hablar a quienes me antecedieron en el uso de la palabra, pues, yo soy el que aprendí hoy, de verdad, mucho más porque es una materia a la que yo me tengo que meter, saltar de un asunto de responsabilidades, irme a un asunto fiscal y luego a un asunto ambiental. Decía Upan “Muchas leyes, mal gobierno y la materia administrativa cabe ahí” pero ahora les voy a platicar el otro lado de la moneda. Resulta que por allá del año 2001, el Ministro, ahora en retiro Juan Díaz Romero me invitó a trabajar como Secretario de Estudio y Cuenta, en la Corte y me tocaron dos asuntos muy representativos que les quiero compartir pero a diferencia de que haya sí hay, billete. El asunto primero que les quiero platicar, el horario de verano, ¿Se acuerdan del horario de verano? Ese asunto en donde el Peje, digo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entonces Andrés Manuel López Obrador, promueve una controversia constitucional en contra de Chente Fox porque Vicente Fox había sacado un decreto que dice “Estos son los 5 usos horarios que hay en el País” y pues dentro de esos 5 se establecía el uso horario del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno dice “No, aquí en el Distrito Federal, no va a haber horario ni cambio de nada” pues hubo 2 controversias, una en el Jefe de Gobierno contra el Presidente y otra, el Presidente contra el Jefe de Gobierno. De ese asunto me tocó hacer el proyecto.

Con independencia del tema, una de las razones por las que se sostenía la invalidez constitucional o se hizo valer como concepto de invalidez constitucional de estos decretos era, temas ambientales. ¿Cuál es el tema ambiental? El ahorro de energía, ése era uno de los temas elementales. Entonces, con toda sinceridad les digo que yo me metí a estudiar si se ahorra o no se ahorra energía obviamente, me hacían, bajo el planteamiento de que sí se ahorra la energía. Tenía yo que definir si se ahorra o no energía. ¿Saben qué? Me costó un trabajo enorme porque no tengo especialidad en eso aunque dicen que el Juez es perito de perito pero me costó mucho trabajo encontrar la información y al final, le propuse al Ministro, un proyecto en donde no, nos pronunciamos sobre el ahorro de energía. ¿Cómo salió el proyecto? Se dijo que en términos del Artículo 73, Fracción 32, creo Fracción 22, discúlpenme la Fracción, el Congreso de la Unión tiene facultades para regular o establecer pesos y medidas y para regularnos en emitir las leyes correspondientes, así salió el proyecto y se dijo que por lo tanto, los 2 decretos eran

inconstitucionales porque ni el Jefe ni el Presidente tenían atribuciones para resolverlos. Entonces, pues ahí, les quiero platicar que el Secretario que era yo, me tardé 4 meses solamente dedicado a ese asunto. Ya me imagino yo, diciéndole a mi proyectista “Échate 4 meses en lo Contencioso pa’ que me resuelvas un asunto”, no, no se puede hacer. ¿Allá por qué? Pues porque éramos 10 Secretarios de Estudio y Cuenta, recursos.

Luego me tocó otro asunto, otro asunto que no se ha resuelto y que es la pelotita del ping pong. El asunto de límites territoriales, 2 temas de límites territoriales, 1 de Jalisco vs Colima y otro de Campeche vs Yucatán y Quintana Roo. En este último, que es el mayormente representativo, es un pleito por límites territoriales de las Entidades Federativas pero resulta que lo que se están peleando nada más y nada menos, es el territorio que comprende la Reserva Ecológica de Kalac Murray, la Reserva de la Biósfera más importante del País por las especies que habitan en ese lugar y por el contenido arqueológico que se ha descubierto ahí, pues ¿Qué creen? Que en el trámite de la controversia, se desahogaron periciales en Historia, ¿Por qué? Porque hay dinero, se pagaron por ejemplo, de la renta del helicóptero que llevó a los peritos a hacer la prueba de Posicionamiento Satelital, se pagaron \$700,000 en aquel momento por los viajes que tuvo que haber hecho; \$700,000 es la nómina de un año de todo el personal administrativo del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México en una de las Salas. Entonces, ¿Qué pasó con ese expediente? Pues al final, no se quiso resolver en la Corte, se mandó a la Cámara de Senadores, se iba a mandar al Congreso de la Unión, hubo una reforma constitucional al Artículo 73 y 76, 42 también, para que se fuera al Senado de la República, y el año pasado, después de haber estado 5 años en el Senado de la República, reformaron la Constitución para que regrese a la Corte y se falle la controversia. ¡Es de risa, de verdad, es indignante! ¿Hay o no hay la posibilidad de evitar la resolución? Saben qué, la materia que involucra ésta, es la ambiental, es la que mueve mayormente ese asunto porque está dentro de la Reserva Territorial de la Biósfera y nadie lo quiere resolver.

Estos problemas tienen todavía de la mano otra situación, de repente vemos que en las reformas, se ha dado a los jueces penales, la posibilidad de conocer de un montón de delitos contra el ambiente. Veo un problema, meten a la cárcel al que taló los árboles, al que taló 500 árboles, lo meten a la cárcel 15 años y ¿Quién recupera los 500 árboles talados? Ese tema de políticas, falta de políticas para resarcir el daño al ambiente, no hay, no existe o ¿qué le vamos a decir a la naturaleza? ¿Aquí está lo que te pagaron por contaminarte tus ríos? ¡No! Sí necesitamos tribunales especializados, sí necesitamos un código especializado, sí necesitamos quitar a los Tribunales Contencioso Administrativos la materia ambiental para dejarle exclusivamente la materia administrativa, el problema que yo creo que tenemos que resolver, se encierra, se encripta en un tema de dinero.

Ya voy a terminar... ¿Se acuerdan de ese asunto que les dije de las Aves Canoras y de Ornato? Fíjense, ¡cómo la labor del juzgador es altamente difícil! Porque en ese asunto se resolvió a favor de la autoridad, es decir, se declaró la constitucionalidad de la ley pero fue obviamente la empresa que se dedicaba a criar Aves Canoras y de Ornato pues se inconformó, les voy a decir cómo terminó este asunto, me fueron a visitar por parte de la autoridad, un delegado, un autorizado, era una muchacha, pues al parecer estudiante y cuando ve el resultado me pide el expediente, y cuando ve el resultado me dice “Oiga, muchas gracias aquí está el expediente. Qué buena resolución”, yo era Secretario del Juzgado Segundo de Distrito en materias de amparo y juicios civiles federales, es decir, ¿Amparo de qué? De todo, penal, civil, administrativo, laboral y ambiental, entonces me dice, “Oiga lo felicito, es usted muy bueno. Ojalá que un día lo asciendan a ser Secretario del Juzgado Primero”... Pero en contra sentido, pues la empresa llegó muy enojada, vio la sentencia, ya saben cómo somos los mexicanos, se fue y al otro día recibo una promoción que llevó un Oficial de Partes y que dice “Tomando en consideración que me negaron el amparo y protección de la justicia federal, con todo respeto...” Paso preocupadísimo con el Juez y le dije “nos está pasando esto en el asunto de los pajaritos...”

Pues ahora vamos a pasar a la ronda de preguntas, ¿Quién se anima, quién es valiente? Bueno pues entonces antes de terminar, me gustaría agradecerles aquí a los expositores de la mesa a lo cual quiero hacer entrega de estos reconocimientos... ¡Les queremos dar las gracias a todos ustedes y esperamos verlos el próximo jueves a las 9 am con muchas más exposiciones interesantes y con todo el ánimo, gracias!


SEMINARIO
**PERSPECTIVAS DE LA
JUSTICIA AMBIENTAL
EN MÉXICO**

Transcripción de Mesa No. 4

El día de hoy iniciaremos los trabajos con esta primera mesa denominada “Inclusión de la acción pública en diversos ordenamientos” que incluyan además de la materia de desarrollo urbano, la ambiental.

Para moderar la mesa, tengo el gusto de ceder el uso de la palabra al Lic. Roberto de la Maza.

Voz: Roberto de la Maza

Muy buenos días, bienvenidos todos a esta cuarta mesa del seminario que nos ocupa, tengo el honor de presentar a los ponentes que nos acompañan el día de hoy.

En primer término el Doctor Rubén Minutti Zanatta. El Dr. Zanatta es Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho, es Maestro por la Universidad de Texas en Austin y Doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Desde el año 2003 es Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y anteriormente se desempeñó como abogado postulante independiente y asesor de diversas autoridades legislativas y ejecutivas tanto a nivel federal como local.

Ha participado en diversos foros sobre Derecho Ambiental y Jurisdicción Ambiental Especializada. Asimismo es autor de diversos artículos y ha participado en diversos cursos sobre cuestiones de derecho constitucional y administrativo.

Por último el Dr. Minutti es Profesor Adjunto de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho, Profesor Titular del Módulo de Acciones Colectivas en la Especialidad de Derecho Público e Investigador Honorario en el Centro de Investigación e Información Jurídica en la misma institución.

También nos acompaña el Magistrado Humberto Suárez Camacho, él es Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México con Mención Honorífica, tiene Maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctorado en Derecho por la Universidad Panamericana.

Su experiencia profesional la ha desarrollado en el Poder Judicial de la Federación y actualmente ocupa el cargo de Magistrado del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Ha realizado varias especialidades, diplomados y seminarios en el Instituto de la Judicatura Federal, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM así como en el Instituto del Banco

Mundial, la Oficina de Marcas y Patentes de los Estados Unidos de América y la *International Fiscal Association*.

Ha participado como docente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en el Instituto Tecnológico Autónomo entre muchas otras.

Y por último, ha publicado diversos libros y participado en obras colectivas así como en revistas jurídicas.

Por último me da mucho gusto presentar al Maestro Juan Pedro Machado Arias quien es Licenciado también por la Universidad Nacional Autónoma de México, es especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y Candidato a Doctor por la Universidad Complutense también de esa ciudad.

Sus principales áreas de trabajo son el litigio administrativo y constitucional, el litigio ambiental, contratos administrativos, infraestructura de proyectos, fue Profesor e Investigador en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en el Instituto Nacional de Ecología.

Ha impartido conferencias tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Participó en la elaboración del Diccionario de Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas y fue Coordinador del libro "Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina" de la Fundación Conrad **Adeneo**.

Actualmente es Socio del despacho Solórzano, Carvajal, González y Pérez-Correa.

Sin mayor preámbulo me permito ceder la palabra a nuestro primer orador que será el Magistrado Rubén Minutti Zanatta. Muchas gracias.

Voz: Rubén Minutti
Gracias Roberto y gracias a mis colegas.

Voz: Roberto de la Maza
Solamente una solicitud a todas las personas que nos acompañan: por favor si pueden poner sus teléfonos celulares y demás aparatos tecnológicos en modalidad "silencio" durante el transcurso de esta mesa. Muchas Gracias. Gracias Magistrado.

Voz. Ruben Minutti
Gracias por el recordatorio, también se nos olvida a nosotros

(Risas)

Voz: Rubén Minutti
Gracias a todos, a la PAOT, al ITAM, a mis colegas. Son de (... 4.27) nivel. Gracias a Roberto por presentar; a Valery por organizar, a Miguel Angel Cancino, no sé si anda por ahí, ya llegó, o si va a venir pero gracias...

Voz: Mujer
Sí, viene en camino

Voz: Roberto Minutti
... a todo su equipo. Felicidades a las Abogadas y los Abogados, hoy es el día, ¿no?

Voz: Varios
Sí

Voz: Mujer
Bravo (aplausos)

Voz: Rubén Minutti
¡Felicidades!

Pues muy breve, la verdad es que en un foro como este pues más que innovar, venimos a compartir experiencias, ¿no?

Conocen ustedes ya la legislación, lo que no conocemos bien todos es cómo se va a ir desarrollando por que sí se está innovando en la legislación, ¿no?

Quiero leer brevemente el 106 que fue reformado recientemente de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dice que: “las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso de suelo o cambios del destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta ley en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en los programas, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal” y un segundo párrafo: “para dar trámite a la acción pública, bastará que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos de la autoridad o autoridades presuntamente infractores, el nombre y domicilio del actor, así como los medios de prueba con que cuenten”.

Esto es (... 6.23) por lo menos en el fuero común y no coincide con... ¿cuánto tiempo tengo, Roberto?,

Voz: Valery Madero
Media hora

Voz: Mujer
Media hora

Voz. Rubén Minutti

Es mucho tiempo (risas). Lo vamos a llenar sin problemas, nada más que... es que además tenemos Sesión de Junta de Gobierno al rato y tengo que salir corriendo pero vamos a apurarnos.

Nuestro artículo 50, quiero decir de la Ley... de la llamada Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso que, no solamente es Ley Orgánica, también contiene una parte procesal pero así dice el estatuto y así se... así dice el estatuto y entonces así se le denomina técnicamente aunque no sólo sea una ley orgánica, también contiene la ley procesal, contiene lo que sería técnicamente un código procesal con (... 7.13) administrativo y nuestro artículo 50 tiene otras diferencias pero la principal, la más importante con respecto a este 106 de la Ley de Desarrollo Urbano es que el artículo 106 tiene aproximadamente 2 años que llegó, antes había algo parecido pero no conocía el Contencioso de la acción pública sino la propia autoridad administrativa, lo cual pues era... le daba ya relativismo al calificativo de acción, sí lo es de forma genérica pero no ante un (... 7.49), no era ante un (... 7:50)

Bien, la diferencia actoral con el 50 que es el que regula nuestra Ley, los requisitos de la demanda, es que el 50 en su segundo numeral dice que deberá de especificarse, dice que deberá de cumplir con el señalamiento de las resoluciones o actos administrativos que se impongan y si recuerdan lo que acabo de leer, el 106 no, el 106 dice que podrás... que bastará con que describas los hechos, que además son hechos que subjetivamente, dice el 106, hechos que las partes, las personas perdón, los demandantes, los actores, las actoras consideren que les afecta, una consideración subjetiva: “que consideren les afecta”. Esto ¿qué ha traído?, pues que algunas ponencias, algunas salas tengan confusión. En mi propia sala he tenido que comentarlo con mis colegas porque de

repente veía yo que de otras ponencias llegaban **desechamientos** porque no le señalaban el (... 9.12) por un (... 9.12) entonces decía, bueno esa la esencia de la acción pública, no tienen que señalar el acto impugnado, con la descripción de hechos nosotros tenemos que hacer una labor extra, tenemos que... que no nos molesta, por lo menos a mí no, esto es un... creo que es un gran avance, falta precisar. Esto es común cuando distintas leyes regulan lo mismo. Nuestra ley y la Ley de Desarrollo Urbano se están metiendo en lo mismo, están regulando lo mismo de manera diferente.

La Ley de Desarrollo Urbano es una ley posterior y podrá ser considerada además una ley específica para efectos de criterio de interpretación y tendremos entonces... podremos aplicarla, yo no le veo problema, para poder admitir a trámite una demanda en juicio de nulidad que es nuestra competencia, sin que se señale el acto impugnado, no necesariamente se tendrá que señalar el acto impugnado; a veces lo hacen, saben de qué se trata pero a veces no, a veces nada más van a decir: "esta construcción nos afecta porque nosotros, entendemos, tenemos conocimiento o fuimos informados que en esta manzana, en esta calle, en estos lotes, el máximo nivel de construcción es de 4 pisos, 4 niveles y ese edificio ya lleva 10". No tienen certeza, ellos no tienen los documentos, no cuentan con el elemento objetivo pero la acción pública les permite acudir al Tribunal a accionar y a nosotros nos faculta y nos obliga a admitir y a conocer, a requerir a la autoridad de la documentación correspondiente y a todas las partes: terceros interesados o perjudicados, etc.

Esto además trae a colación otro punto que se está discutiendo y del cual mis colegas saben mucho más que yo, que es el interés procesal porque a veces se confunde.

Nosotros, como ustedes saben, "nosotros" me refiero a los Contenciosos, a los Contenciosos Administrativos locales, conocemos del interés legítimo o en vía de interés legítimo desde hace ya muchos años aunque esto se está introduciendo apenas en el amparo, a nosotros nos tocó esta figura primero y se ha desarrollado precisamente a nivel contencioso administrativo esta figura de forma jurisprudencial y se ha jugado mucho con este concepto, se ha reformado nuestra ley y otras leyes en la materia para darle juego también al interés jurídico, que era el interés procesal tradicional, era el interés jurídico, el requisito de (... 12.21) para accionar por excelencia, o el único... por no decir el único, ¿no?.

Saben ustedes que la doctrina y después las leyes y la jurisprudencia han manejado tres tipos de interés procesal, dos que han aterrizado, que han concretado ley y otro que existe doctrinalmente y que en otros sistemas jurídicos se ha reconocido, ¿cuál es este último? El simple, es decir, el interés jurídico, el cual se trató de explicar por décadas por dos vías que a veces se tocaban: una en función del interés, en función de la afectación que llegó a explicar la jurisprudencia que tenía que ser personal y directa y la otra vía era en función de el derecho o interés, ahí también jugaban un poco con estos dos vocablos, si era subjetivo o no, si se violaba un derecho subjetivo o no y había el problema también a veces para que se pusiera de acuerdo la doctrina en cuanto a lo que era exactamente el derecho subjetivo.

El **Doctor Tamayo Salmorán** tiene una explicación, no me atrevería a llamarle "definición", en la obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en esta obra enciclopédica: "Enciclopedia Jurídica Mexicana" o "Diccionario Jurídico Mexicano", "diccionario", es "diccionario" que es una obra enciclopédica igualmente pero es denominado diccionario, para mí es la mejor explicación de lo que es el derecho subjetivo. Son 4 o 5 cuartillas, es una explicación muy muy completa, muy inteligente y en mi humilde opinión la forma en que más concreta y objetivamente se había logrado explicar el interés jurídico era a través de la afectación, como lo reiteró la jurisprudencia: una afectación personal y directa. También había problema para precisar qué era "afectación", qué era "personal" y qué era "directa" y estos problemas se trasladaron al momento de que la jurisprudencia, primero a través de Colegiados y después a través de la Corte, quiso explicar lo que era "interés legítimo", tanto desde que se adoptó por los Contenciosos como cuando fue incluido ya en materia de amparo.

El Ministro De Silva ha tratado el tema y creo que lo ha hecho de manera afortunada. Ha destacado que sigue siendo impreciso el concepto de "interés legítimo".

En mi opinión, para ser prácticos lo deberíamos de colocar entre el "interés jurídico" y el "interés simple", si no es interés jurídico pero tampoco llega a ser un interés simple, vamos a tratar de explicar lo que es "interés simple", mi punto es que por exclusión podremos, una vez descartado el interés jurídico, ubicarnos dentro del marco del interés legítimo. Habla la jurisprudencia a grandes rasgos de que va a ser una afectación a tu esfera que no necesariamente... a tu esfera jurídica que no necesariamente implique una afectación personal y directa o la violación del derecho subjetivo, esto muy brevemente les recuerdo, que nace precisamente en el Contencioso porque se encontró con la problemática técnica de que no siempre se podía encuadrar ya en una relación en donde las partes no eran 2 particulares sino entraba la autoridad como demandada, no siempre se podía actualizar este supuesto de la afectación personal y directa o de la violación a un derecho subjetivo y entonces se optó por reconocer esta figura que ya existía en otro sistema incluso, insisto, en otro sistemas se reconoce el interés simple sobretodo en materia ambiental, ahí si eres un turista Suizo que anda por el Lago de Chapala y consideras que hay una violación de materia ambiental, digo, no en nuestro sistema pero en otros, podrías tú acudir a Tribunales a demandar violación a la legislación ambiental sin ser... sin poder, sin tener que acreditar un derecho jurídico, un interés jurídico ni siquiera legítimo, pero bueno eso es en otros sistemas, aquí prácticamente no reconocemos el interés simple para efectos procesales, de alguna manera con las acciones, con las denuncias populares en materia ambiental y demás, no a nivel jurisdiccional directamente pero se puede acudir, ustedes conocen la legislación ambiental en materia local y federal en vía de las llamadas denuncias populares, a una autoridad administrativa para que inicie.

El Código sobre Biodiversidad del Estado de México, lo que hace es que a través de esta vía administrativa puedes llegar al Contencioso porque obliga a que la autoridad administrativa te haga parte de este procedimiento que inicias tú aún con un interés prácticamente simple o casi simple, tendríamos que discutir los pasos concretos y te tiene que informar y entonces ahí si la autoridad administrativa no cumple con las obligaciones que le impone la ley con relación a ti, denunciante, tú entonces podrás impugnar ante el Contencioso, es decir, ya indirectamente tú podrás llegar a una vía jurisdiccional siendo que lo iniciaste prácticamente sin un interés jurídico y quizá ni siquiera legítimo, ¿no? pero bueno, son discusiones que siguen todavía: dónde termina el interés jurídico, dónde empieza el legítimo, dónde termina el legítimo y empieza el simple, etc.

Para efectos de la acción pública nosotros hemos tenido los siguientes, no les quiero llamar problemas pero hemos tenido que y vamos a tener que resolver las lagunas que hay, ¿por qué? Porque nuestra Ley pues no hace referencia y aunque está en otra ley no deja de contraponerse en ciertos aspectos. Al igual que pasa con las acciones colectivas que ya están reguladas en México a nivel constitucional y en legislación federal, vamos a tener que ser muy precisos en adaptar esta acción a nuestro juicio de nulidad, nosotros solamente podemos confirmar o anular un acto de autoridad, entonces como les explicaba al principio, en primer lugar vamos a tener que ubicar cuáles son los actos que se derivan de esta descripción de hechos que hacen las partes o la parte actora y al final vamos a tener también que ser cuidadosos en los efectos de la sentencia que, insisto, solamente pueden ser de nulidad o de confirmación de convalidación del acto administrativo. Por tanto, lo que estamos haciendo es traducir en un juicio de nulidad una acción pública que no inicia como un juicio tradicional de nulidad, ¿no? Vamos a tener, como les explicaba, vamos a tener que adaptarlo, vamos a tener que hacer esa labor de requerir a la autoridad para poder ubicar los actos de autoridad; si no existen actos de autoridad que sean susceptibles de ser confirmados o anulados, pues no habrá (... 20.18), no habrá y se tendrá que sobre ceder el juicio, pero la gran ventaja y la comodidad que tiene el accionante hoy es que basta con que se describa lo que ellos consideran, una situación de hecho que consideran violatoria y que se tendrá que traducir obviamente en actos de autoridad impugnables.

Hay mucho que platicar al respecto, lo ideal sería que se fuera coordinando, que se fuera armonizando la legislación, que se fuera precisando más en cuanto a su contenido y sus efectos y que nuestra ley se fuera actualizando respecto de las innovaciones en la materia.

Esto responde a un problema de hecho que ustedes conocen bien, el uso de suelo en nuestra ciudad pues no ha sido respetado, ¿no? y aunque la autoridad, desde hace tiempo (y me consta) quiere hacer algo, era tal la inercia ya de violación, yo creo que no hay una sola calle en esta ciudad donde, si se hace una revisión exhaustiva, se pueda afirmar que se cumple con el uso de suelo en todos los lotes o en toda esa calle, es una cosa impresionante. Las autoridades tienen una labor titánica y esto ayuda a que los propios, los mayores interesados que son los habitantes, que somos los habitantes de la ciudad, que somos los vecinos, ayudemos a que a través de las instituciones y las vías legales demos pie y permitamos a las autoridades administrativas y jurisdiccionales a seguir corrigiendo esto que es una problemática complejísima, complejísima. Incluso si uno quiere la información objetiva, precisa, concreta de cuál es el uso de suelo específico de un lote, ya desde ahí va a haber problema porque las bases de datos, los archivos, los expedientes, etc., tampoco están en una situación idónea, a veces no existen, a veces están perdidos, a veces están alterados, a veces están falsificados. Nos tocan todos los días problemas de falsificación o de alteración de documentos que, todos los días es un decir pero, bastante seguido vemos problemas de este tipo que tenemos que estar confirmando las propias autoridades aún con voluntad de colaboración no pueden resolver el problema porque no cuentan con los elementos, a veces no quieren, pero en general la verdad es que esta administración, estas administraciones de los últimos años, me consta que han querido resolver el problema pero es un problema que va a llevar más de una, dos o tres administraciones para que se resuelva, no sé cuánto tiempo pero sí es un problema complejo, es parecido al del Registro Público que ustedes conocen también, que también se quiere resolver desde hace mucho tiempo pero era tal, era tal el atraso y tal la problemática que va a llevar tiempo.

Yo quisiera dejar más tiempo para mis colegas que tienen mucho más conocimiento de los temas y para ustedes por si quieren participar, para mí en estos eventos, la participación de la audiencia pues es muy importante, en vez de estar nosotros platicando lo que ya saben, mejor los dejamos preguntar o comentar.

Muchas gracias a todos. Gracias.

(Aplausos)

Voz: Roberto de la Maza

Y a continuación cedemos la palabra al Magistrado Humberto Suárez Camacho.

Voz: Humberto Suárez

Muchas gracias a los organizadores del evento, a la PAOT, al ITAM por su invitación a Juan Pedro, a todos los organizadores que (... 24.04) muchas gracias por las atenciones y por la preocupación para este evento.

Pues las buenas noticias es que el Magistrado Minutti ha fijado muy claramente las nociones de interés simple, interés legítimo, la problemática que tiene el Tribunal. Las malas es que me ha cedido con mucho tiempo el uso de la palabra (risas) bajo una presunción, una falsa presunción de que contamos con mayor conocimiento, así que probablemente habrá que hacer lo mismo a favor de Juan Pedro Machado (risas), para que nos puedan explicar cómo va a estar esa situación.

Muy bien, ya el Magistrado Minutti ha explicado muy claramente una problemática real que es el entendimiento de los Magistrados del Tribunal Contencioso acerca de los requisitos procesales para acceder a esta acción pública de la Ley de Desarrollo Urbano.

Yo vine a plantear otro problema que quizá venga a complicar las más cosas, que es lo que ustedes ya vieron en la Mesa 2, me parece que vino el **Magistrado Martínez Andreu**, así me parece que fue hace 8 días en un tema que pues también se me ofreció, por cuestiones de espacio, de tiempo y sobretodo de falta de conocimiento opté por mejor el día de hoy pero creo que no fue tan venturosa mi decisión.

(Risas)

Aquí vamos a, a ustedes ya les explicaron y desde luego que no acepto preguntas sobre el particular porque ya se las debieron haber hecho a Ernesto, la problemática que vienen a dar con las acciones colectivas que están reguladas actualmente en el Código Federal de Procedimientos Civiles y los procedimientos jurisdiccionales de tutela de acciones(... 2.10) como es la prevista en la que ha señalado el Magistrado Minutti.

¿Cómo se van a armonizar estos medios de defensa? Si es que es posible armonizarlos o no, o ¿cuál va a ser la decisión en materia de competencias? O si esto es una competencia concurrente o no es una competencia concurrente y cuál es la mejor vía para solucionar este tipo de conflictos cuando se entrelacen este tipo de acciones.

Yo entiendo que desde luego hay una materia de concurrencia legislativa en el aspecto sustantivo, es decir, las legislaciones locales tienen indudablemente y así ha sido reconocido jurisprudencialmente, que las legislaturas estatales y la legislatura federal, inclusive a través de las llamadas Leyes Generales, expedidas por el Congreso de la Unión y den posibilidad para legislar en la materia sustantiva las cuestiones de preservación en materia ambiental, eso no nos queda ninguna duda. Tampoco hay duda de que existen acciones públicas como la ya relatada por el Magistrado para la defensa de este tiempo de bienes jurídicos que tienen pues desde luego las cuestiones interpretativas acerca del interés simple, el interés legítimo, las cuestiones formales para el acceso a la justicia que ya se han señalado las complicaciones, diversidad de criterios inclusive por los propios Magistrados.

El tema es que como ya seguramente vieron hace ocho días, pues el Código Federal de Procedimientos Civiles se ha reformado en atención a una anterior reforma Constitucional que fue de 2010 al artículo 17 de la Constitución que dispone que serán, primero que será el Congreso de la Unión quien desarrolle las acciones colectivas y serán los jueces federales para bien o para mal, ¿verdad?, quienes deban resolver este tipo de instancias, entonces viene a presentarse una colisión de medios que va a presentar algunas problemáticas seguramente con el ejercicio de acciones colectivas de índole federal que son las que les explicaron hace una semana y las ya establecidas en las legislaciones locales como la relatada en la Ley de Desarrollo Urbano.

El artículo 17 dice literalmente: “el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas, tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación de daño, los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”, entonces ya hay una disposición del constituyente pues, aparentemente, taxativa y delimitatoria de quiénes deberán de concurrir para decidir a las acciones colectivas que son en esencia, los jueces federales en el procedimiento pues que se reformó, bueno que se adicionó, reformó en el Código Federal de Procedimientos Civiles, entiendo ya se expuso en anterior sesión en este evento.

El siguiente evento es determinar cómo vamos a armonizar las acciones procesales, bueno aquí ya seguramente se explicó las diferentes medidas y (... 30.23) que tienen las acciones colectivas, la llamada... los intereses difusos, están aprovechando la excelente explicación del Magistrado, precisamente las 3 tipos de acciones que se prevén en el Código Federal de Procedimientos Civiles o se atienen a la gradación que se ha explicado que va del interés jurídico al interés simple. El interés jurídico pues se identificará con la acción individual y homogénea donde pues el particular tiene un derecho subjetivo, duro como tal pero que es compartido por un número determinable o determinado de sujetos que van a ejercer la acción en este tipo de acción y que bueno se reparará el daño también en la medida en que sea el derecho subjetivo de cada uno de ellos.

La acción colectiva *stricto sensu* está pues muy cercana a lo que se ha explicado como interés legítimo, las personas tienen una cierta prerrogativa, cierto derecho que van a defender en este

tipo de acciones, muchas veces indeterminado pero que se determinará en el *quantum* de daños de cada uno de los sujetos que ejerzan la acción y así se podrá obtener la reparación de daños, ¿no?

Y la acción difusa que es una acción que se parece, que parecería mucho más acercada y esto pues ya lo irá definiendo la jurisprudencia, mucho más cercana a lo que se conoce como interés simple pero que pudiese tener algún viso de interés legítimo sobretodo para efectos de... también de cuantificación de daños aunque no necesariamente haya un vínculo jurídico entre el actor y lo que esté demandando.

Entonces estas tres acciones las retomo así con esta rapidez, porque *iuris tantum* también ya fueron expuestas y desarrolladas hace una semana, ¿no? entonces tenemos en el Código Federal de Procedimientos Civiles esos tres niveles de tutela ya vigente, ya con el procedimiento que seguramente ya también *iuris tantum* se explicó muy claramente pero, ¿cómo vamos a armonizar o cuál va a ser la solución con los procedimientos establecidos en las legislaciones locales? Ya se explicaba la que estaba vigente con antelación en el Distrito Federal y de la cuál conoce el Tribunal Contencioso, hay otra más en algunos estados de la República. Pero aquí el tema procesal es que la constitución pareció haber delegado acciones colectivas y será cuestión de que fijemos el término si acción colectiva puede comprender todo procedimiento tendiente a exigir una reparación o una... o la satisfacción de una conducta que afecte el medio ambiente o podemos interpretar los tres tipos de acciones ahí establecidas de una manera más restrictiva, lo que implicaría que todavía quedasen subsistentes las diferentes acciones públicas dispuestas en las legislaciones estatales, o sea aparentemente va a haber un problema de colisión pues para decirlo en términos ya, ¿no?

Si todavía está uno vigente, las diversas acciones públicas de las entidades federativas por virtud de la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, ¿no?

Los dos puntos o las dos caras de la moneda pueden tener pros y contras en la decisión, ¿no?, las buenas noticias de que pueda determinarse que hay una sola acción o que hay una sola vía para exigir la reparación del medio ambiente a través de acciones difusas o acciones de tipo colectivo que parecerían ser las más cercanas a lo que estamos aquí hablando y que solamente se delimitara que los jueces federales, repito, para bien o para mal, sean los que conozcan en exclusiva este tipo de acciones es que pudiese aglutinarse un mayor número de demandantes a través de las adhesiones y las figuras procesales que seguramente ustedes ya conocen a través de las acciones difusas y colectivas, es decir, presentándose una demanda de esta índole, una demanda colectiva de esta índole, será más fácil creo yo en principio, aglutinar al número de demandantes para exigir una responsabilidad en materia ambiental y que se vayan adicionando todos aquellos que crean tener algún interés sobre este particular, adicionándose a la parte actora y en su caso a la demandada para exigir este tipo de reparaciones, ¿no?

Entonces vamos a ver cómo van funcionando este tipo de acciones colectivas y cómo van resolviendo los jueces federales para definir si este procedimiento, a mi en principio me parece muy correcto, es señalado a veces teniendo que salir por la puerta de atrás de los edificios, esto del interés legítimo al menos en el amparo y ya lo he aclarado incluso en la propia sede del Contencioso donde puedes salir por la puerta de adelante (risas) que el tribunal contencioso sí tiene y tal como lo ha explicado el Magistrado, ha desarrollado una connotación muy adecuada en el concepto de interés legítimo y es un tribunal que me parece que ha resuelto satisfactoriamente los problemas vinculados con interés legítimo.

¿Por qué creo que el juicio de amparo no es la vía idónea? Espero que me equivoque porque pues ya es una situación vigente, es una situación con la que estamos lidiando pues ya todos los días ya todos los Juzgados y Tribunales en materia administrativa, es que pues hay muchos Juzgados de Distrito, habemos muchos Tribunales Colegiados y este tipo de acciones, acciones de interés legítimo y acciones colectivas, siempre he considerado que deben concentrarse en la mayor medida posible en un sólo procedimiento, o sea, si creemos que Laguna Verde va a explotar,

¿verdad? y promovemos un amparo para esos efectos aduciendo un interés legítimo, yo creo que si Laguna Verde explota, pues bueno, nos llega también a nosotros, ¿no?, entonces no vería en principio problema alguno para que se presentara una demanda en el Distrito Federal, no tendría que ser en Veracruz tan cercano a ello, ¿no?, recuérdense Chernobyl y este tipo de cosas, ¿no?

Entonces eso implica que a nivel federal en amparo se pudiesen diseminar los juicios de amparo, ¿no? de una situación de estas pues lo mismo podría presentarse un amparo aquí que en Yucatán, que en Veracruz, que en Sonora ¿no?, y eso hace muy difícil el manejo además de las propias figuras procesales del amparo como a quiénes vamos a emplazar como terceros, (... 38.05) interesados o perjudicados, cómo van a concurrir, van a tener legitimación procesal... este, cómo se van a comunicar los diferentes jueces. Esto ¿en qué redundaría?, pues redundaría en atrasos procesales, entonces estos atrasos procesales ¿qué generan?, pues que la acción sea ineficaz, entonces lo que está bien pensado, lo que está bien sugerido como interés legítimo pues ¿qué resulta?, en burocracia, ¿no? porque un juez pues le va a decir al otro juez: "oye, tú conociste antes" "--sí pero esto es diferente", en fin, va a haber ese tipo de cuestiones procesales que los litigantes lo viven todos los días que en ocasiones pues retrasa y en este tipo de acciones, acciones de índole difusa o colectiva, me parece que en mayor número de concentración de agentes en pro o en contra de la acción en un solo procedimiento, con una sola posibilidad de oír pruebas por la amplitud que tiene el procedimiento previsto en el Código de Procedimientos Civiles Federal para oír inclusive a (... 39.12) para recabar pruebas para mejor proveer, parece ser lo más aconsejable que exista pues un sólo procedimiento de ser posible en el que dilucide este tipo de cuestiones.

Entonces, en pro de que hubiese una determinación de que en exclusiva los jueces federales para bien o para mal sean quienes decidan o decidamos a lo mejor este tipo de cuestiones, pues es esa la concentración procesal, la posibilidad de que en un sólo procedimiento se decidan las acciones con mayor amplitud promotoria, esas son las buenas noticias, ¿no?, las malas noticias para decidir en esta cuestión es que probablemente y así quizá los expertos en la materia y en esto a lo mejor Juan Pedro nos puede ayudar, las acciones públicas ya establecidas en las legislaciones locales como la del Distrito Federal y otros estados que tengo aquí, me parece Coahuila y otros más, pudiesen tener un ámbito de protección más amplia que el establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles para acciones que no sabemos si están o no derogadas porque pues no ha habido pronunciamiento claro sobre el particular y bueno pues eso liberaría de algunas discusiones a los Tribunales locales que creo que han hecho muy buen trabajo en esto de la delimitación del interés legítimo en las figuras que ya comentaba el Magistrado entonces, tenemos esa situación, ¿no?

El tema de los medios de control locales, y aquí se da un fenómeno al revés, cuando se discute en materia constitucional si las entidades federativas pueden establecer medios de control constitucional de naturaleza local y ya se dio en Veracruz (. 41:17) nuevas y algunos años donde se establecía pues una controversia constitucional local, una acción de constitucionalidad local y un amparo local, la cuestión no fue tan tersa cuando se discutió el asunto en la Suprema Corte, de alguna manera se ha aceptado el establecimiento y ejercicio de estos medios de control constitucional locales por las entidades federativas, en varias ocasiones... hubo un *boom* que aparentemente ya como que se ha atenuado un poco pero, hubo un *boom* para justificar, para legitimar a los Tribunales locales que ejercían ese tipo de medios de control, decías: no pues es que debe de haber un amparo local, debe haber una controversia local, debe haber una acción local, debe haber una cuestión de constitucionalidad local; si quieren, ¿verdad? una (y en algunos estados lo hay) una acción por omisión legislativa que no tenemos en materia federal, (...42.22) entonces se vendió o se establecieron estos medios de control en materia local, en algunos otros pues van un poquito más atrasados en este punto. A lo que quiero llegar es que en ese tipo de foros en los que también se me hizo la referencia de invitarme, pues todos estaban muy entusiasmados con establecer este tipo de controles y ya en la práctica en algunos lugares donde se establecían, los Tribunales de control hacían todo lo posible por no ejercer el control, es decir, les presentaron un acción y de pronto pues se declararon incompetentes, empezaron a pedir una serie de requisitos o sea ya a la hora de decidir, tenemos por ahí algunas sentencias en el caso de

omisiones legislativas, pues eran resoluciones con una argumentación pues por decirlo menos, pues muy básica, muy pobre y lo que yo les decía en esas ocasiones es como todo marketing: si ya hay un medio de control como es el amparo que ya sabemos sus virtudes, ya sabemos sus defectos, ya sabemos los problemas que tenemos nosotros cuando decidimos, o sea ya sabemos, los litigantes ya saben... bueno los que más o menos están en la materia, ya saben a lo que van con defectos y virtudes.

Entonces, si se va a vender un nuevo medio de control análogo al amparo, se va a hacer un amparo local pues lo que tiene que hacerse es un mejor producto, sabemos que las falencias que tenemos nosotros a lo mejor son en suspensión, a lo mejor son en cumplimiento de sentencias, a lo mejor son en tiempos de procedimiento... pues entonces vender un mejor producto. El producto ya está, ya sabemos a lo que vamos en el amparo, pues vender un mejor producto es lo que yo mejor siempre les sugería: bueno, ustedes quieren tener un medio de control local ok, háganlo pero háganlo mejor, exijan menores requisitos para la suspensión, pongan tiempos más abreviados pero sobretodo ejerzan con profesionalidad el control, si tenemos la duda entre si procede o no la demanda, entonces pues como dice el Magistrado: admitámosla, no le vamos a poner obstáculos. Si tenemos duda entre entrar o no al fondo, pues entrémosle, ¿no? O sea vendamos un producto útil a los usuarios, en este caso, para la protección del ambiente, ¿no?

Aquí el fenómeno se da exactamente al revés, los medios ya estaban por las razones que muchos de ustedes ya saben, se determina esta situación procesal y se concentra en el Código de Procedimientos Civiles a lo mejor no tanto para la cuestión ambiental sino más bien para el tercer procedimiento que es el de los consumidores, ¿no? Esa era la situación primordial pero bueno, ya tenemos el barco, ya tenemos la construcción, ya tenemos la ruta, vamos a ver qué tal nos sale para efecto de defender al ambiente, ¿no? Que las Procuradurías, las Instituciones pues utilicen el recurso, utilicen las acciones previstas allí con las modalidades y etapas procesales que ahí se encuentran para ver cómo navegamos los jueces federales, ¿no? y ver si el producto que resulta de eso les satisface o habrá entonces que exigir que retornemos a lo que ya se tiene en materia federal, en materia local, a lo que ya se ha tenido ustedes saben qué tan bien ha funcionado; yo le piqué ahí a nuestra base de datos y pues salió únicamente un asunto en materia ambiental en Colegiados donde pues bueno, la decisión fue más bien de índole procesal que de índole sustantiva, ¿no? amparo para efectos pues, para decirlo en palabras llanas.

(Risas)

Entonces yo creo que debemos permitir, permitir que esto se vaya solidificando, los jueces competentes que han tomado cursos de las acciones colectivas nos estamos tratando de emparar en el tema. Busquemos ejercitar este tipo de acciones sobre todo en materia ambiental para que se vayan fijando los criterios y subámonos a este barco a ver qué tal sale, sin o sale bien, también a lo mejor no estaría mal promover algunas acciones de seguir con la promoción de acciones públicas para que haya criterios de definición si todavía están o no vigentes de acuerdo con la reforma constitucional y delimitar este término de acción colectiva en materia ambiental, ¿no? Tenemos pues la dicotomía sustantiva, la facultad concurrente sustantiva no tenemos duda, la facultad procesal pues ahí está con la Reforma al Código de Procedimientos Civiles en Materia Federal.

Pues bueno es lo que tengo que decir, cualquier pregunta pues aquí está el Doctor Machado para que (risas) para que nos la solvente.

Voz: Roberto de la Maza

Pasamos a la participación del Lic. Juan Pedro Machado de SOLCARGO. Muchas gracias.

Voz: Juan Pedro Machado

Gracias Robert.

De antemano agradezco a todas las instituciones que han organizado este Foro. Claramente aparecen la PAOT, el Colegio de Abogados por el Ambiente, Justicia Para Todos, A.C. y el ITAM.

Efectivamente estamos platicando de temas, de un tema en mi opinión bastante... paradójicamente novedoso porque algunos aspectos de este tema ya existen en nuestra legislación desde hace tiempo y (... 48.37) si no se aplican, como es el tema del interés legítimo en los Tribunales de lo Contencioso, sin embargo muchos operadores jurídicos nos estamos enterando de todo esto, ¿no? es una novedad la reforma en materia de acciones colectivas, ya lo dijo el Magistrado Suárez, es reciente y bueno, el año pasado vivimos o se introdujo una serie de reformas a la Constitución en materia de amparo, en materia de derechos humanos o fundamentales más el caso, el famosísimo caso Radilla que en mi opinión es un golpe por debajo de la mesa y que nos obliga a reorganizar nuestro esquema de control constitucional y litigio constitucional y administrativo por lo menos.

Esta cuestión de las acciones colectivas como les acabo de decir es paradójicamente novedoso y para muestra basta un botón. El pasado jueves 31 de mayo de este año el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió en su primer lugar de la lista de ese día una acción de inconstitucionalidad, la 36 del 2009, interpuesta por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es una discusión y una acción que para muchos que estamos, que nos creemos involucrados en el tema de este tipo de acciones y de en general el interés legítimo en el modo de hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano o de los derechos de Desarrollo Urbano, es eso, fue una decisión y una discusión que pasó de noche insisto, para muchos de nosotros, nos estamos enterando. Se trató de una acción de inconstitucionalidad, como acabo de decir, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año 2009 en la época del Doctor Soberanis concretamente, contra preceptos de una ley forestal del Estado de Nuevo León. La Comisión... bueno hay que explicar el contexto jurídico, en ese momento la ley que impugnó la Comisión establecía, no sé si siga estableciendo la figura de una denuncia popular, algo que es bastante común en las legislaciones ambientales de nuestro país y entendió la Comisión que más menos en un planteamiento que probablemente no fue muy afortunado, entendió que la (aunque no por eso incorrecto el planteamiento), entendió la Comisión que era insuficiente la denuncia popular como mecanismo para solventar o para atender el derecho de la tutela judicial efectiva con relación al derecho del medio ambiente adecuado entonces (... 51.45) del Artículo Cuarto Constitucional, en pocas palabras no era suficiente con ir a la denuncia popular, era necesario, como planteaba la Comisión, mayores medidas legislativas que el Congreso de Nuevo León en su oportunidad expidiera una... o desarrollara de la forma (... 52.08) con mayor amplitud los mecanismos para tutelar este derecho.

¿Por qué afirmaba que era insuficiente? Porque consideraba que, o consideró que la denuncia popular concluye en una mera recomendación y no le parecía que pudiera exigirse en la vía judicial que la autoridad administrativa fuera más allá que la recomendación, que bien podría acabar en actos de inspección y vigilancias en un procedimiento de inspección y vigilancia, incluso en la imposición de sanciones pero que no era vinculatorio, no era el sólo hecho de interponer la denuncia no conducía a ese fin. En materia federal, que es un poco el modelo que han utilizado muchos estados más o menos eso ocurre, ¿no? las obligaciones que tiene el denunciante en la denuncia popular establecida en la (... 53.10) es en mi opinión meramente informativas, presentar la denuncia y en su oportunidad que la PROFEPA, que es la que se encarga de gestionarla, le informe al denunciante y se acabó. Ese informe bien puede ser bravo, acabó en una clausura o en medidas muy rudas con relación al denunciado pero bien puede ser también pues: no nos pareció que esto tuviera mayor fondo y ahí se acabó, ¿no?

En ese orden de ideas la Comisión consideró que eso era insuficiente y entonces planteó una omisión legislativa, que es otro gran tema y en vía de acción de inconstitucionalidad pidió a la Corte que estableciera la inconstitucionalidad de más menos este sistema; yo me imagino que lo que subyacía, lo que pretendía la Comisión era que la Corte se pronunciara sobre hasta dónde tiene que llegar esta tutela, la tutela de este tipo de derechos y que también se pronunciara que era insuficiente una denuncia popular. En mi opinión, creo también, se desprende, insisto, no fue del

todo bien escrita la demanda pero se desprende que (o al menos yo quiero desprender que) buscaban más cosas que... y yo pienso que buscaban incluso acciones anulatorias, que el Congreso del Estado debería haber expedido o desarrollado no solamente esta denuncia sino incluso la posibilidad de impugnar en Tribunales actos administrativos en materia ambiental.

¿Qué hizo la Corte? El asunto fue asignado a la Ponencia del Ministro Valls Hernández y presentó un proyecto que al final de cuentas fue aprobado con numerosas observaciones pero el sentido del proyecto fue declarar infundada la acción de inconstitucionalidad y validar los preceptos impugnados de la legislación de Nuevo León. El racionamiento del Ministro Valls, confieso aquí que desconozco la sentencia y no soy el único que la desconozco, seguramente el Ministro Valls la desconoce (risas) porque pues como hubo tantos comentarios, esto es materia de famosísimo engrose, famosísimo porque bien puede tardar dos semanas como puede tardar dos años o cinco en salir y no está claro todavía cuál es la decisión, de hecho se solicitó por muchos Ministros que con independencia de sentido que fue lo que se votó y lo que acabo de decir, el engrose sea motivo de una nueva votación, esa seguramente en una sesión privada, entonces además es muy fresco el asunto, digo para los tiempos de la Corte es demasiado fresco y es pedirle mucho tener ya una sentencia. El caso es que la sentencia no sabemos por dónde va, lo que sí sabemos y lo pueden consultar en la versión, la transcripción de la sesión, insisto, del 31 de mayo es que el Ministro Valls planteó que, en primer lugar que era... que la denuncia popular es un medio válido, entendió, legítimo para atender el derecho a la tutela judicial efectiva en materia ambiental. Por lo visto le pareció que esta recomendación o esto no era insuficiente sino que quedaban bastantes elementos para tenerlo por satisfecho. Luego hizo una diferenciación entre la denuncia popular y las acciones colectivas porque es un elemento decisivo en su sentencia la reforma constitucional en materia de acciones colectivas, el Ministro Valls expresa en la sentencia, bueno esta acción se promovió en 2009, todavía no había siquiera reforma constitucional y menos aún había reformas legislativas en materia de acciones colectivas y por lo tanto ha quedado superada esta pretensión o esta reclamación a la luz de esta reforma, claro, dice el Ministro Valls, hace una diferencia entre acciones colectivas y denuncia popular, le queda claro al Ministro en general a los Ministros de la Corte porque además este punto parece que fue apoyado por la mayoría de los Ministros si no es que unánimemente, de que son figuras distintas con finalidades distintas y también pudiera resultar que con actores distintos, el caso es que no son lo mismo pero las dos van a lo mismo, tienen a lo mismo, a tutelar el derecho a la tutela judicial efectiva y dice: bueno, si no que echaba de menos la Comisión era que el Estado de Nuevo León hubiera desarrollado un acción colectiva en materia ambiental, eso ha quedado superado con la reforma al artículo 17 Constitucional y con la legislación de la materia, por lo tanto es infundada la reclamación y ahí quedó.

En la discusión, hubo pronunciamientos interesantes, algunos de los cuales tienen que ver con lo que Humberto acaba de mencionar, por un lado, como lo acabo de decir, esta necesidad de diferenciar entre instituciones, por decirlo de alguna manera o alternativas de impugnación, pero por otro lado hubo pronunciamientos que generan una reflexión como la del Ministro Ortiz Mayagoitia, el Ministro Ortiz Mayagoitia decía: a ver momento, yo creo que sí ha quedado superado el asunto por la sola reforma, por la reforma constitucional, perdón, porque la reforma constitucional le otorgó competencia exclusiva para legislar y eventualmente resolver acciones colectivas, entonces no podemos a la luz de esta nueva reforma afirmar que le correspondía al Estado de Nuevo León y hasta ahí yo me quedaría, dice el Ministro Ortiz Mayagoitia, porque dice el Ministro, una cosa distinta que no hemos discutido y no creo que tengamos que discutir ahorita es si las acciones colectivas se pueden promover con relación a normas sustantivas de carácter local, es decir, ya tenemos la figura de las acciones colectivas, podemos ir a los Tribunales Federales pero todavía hay una interrogación de si podemos reclamar, o sea a parte de esa reclamación, parte central de esa reclamación, violaciones a normatividad de competencia estatal, no nos hemos pronunciado al respecto, entonces esto nos obliga a tener cautela porque varios que celebramos, festejamos la reforma en materia de acciones colectivas entendimos que tenía un alcance muy amplio, pero pareciera que a lo mejor no, pero además eso nos encierra en un problema mayúsculo en mi opinión, que eso no sé si lo midió el Ministro Ortiz, que es: si solamente hay competencia federal para legislar el tema, entonces nunca va a poderse llevar temas locales,

nunca se va a poder realizar con relación a la legislación local, quedamos en un estado de (... 1.01.22) en pocas palabras.

Yo lo señalo, lo dejo ahí señalado pues, insisto como dije al inicio, como un botón de muestra. Al final como dije también, se declaró infundada la acción y mucho le echaron la culpa a la demanda de la Comisión porque decían que no era clara, yo dije hace unos minutos que más que buscar una acción colectiva pareciera que lo que la Comisión buscaba eran acciones anulatorias pero no hubo un sólo Ministro que así lo leyera o al menos no de los Ministros que estuvieron presentes en esa ocasión en la discusión.

Esto, pues, nos pone el escenario de la situación en la que estamos con las acciones colectivas y con las acciones anulatorias, etc. Yo trato o trataré en los próximos minutos de desarrollar algunas bases que parecen fundamentales, importantes o relevantes para poder entender el tema. A la luz de la experiencia ya conocida en el mundo de los Tribunales de lo Contencioso, a la luz un poco también de la experiencia internacional y bueno, también de lo que creemos o de lo yo que yo creo que debe de dirigirse este tema de las acciones.

Empiezo diciendo como ya lo comenté con relación al asunto que acabo de describir, que el techo de todo esto o la base más que el techo, la base de todo esto es el artículo 17 Constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que es Derecho de la Tutela Judicial Efectiva, es lo que está en el fondo de todo esto, y ¿de qué se trata? Más menos como lo ha dicho la puerta interamericana, de lo que se trata es de que haya recursos que hagan efectivos los derechos fundamentales en general, pero en particular, y aquí ya lo refiero a nuestro tema, en el tema de el derecho a un medio ambiente sano o adecuado y en general a los derechos de los cuales, por cierto la PAOT está involucrada, como es también los de desarrollo urbano. Explico un poco esto: tenemos los derechos sustantivos pero durante mucho tiempo vivimos un déficit de mecanismos para hacerlos justiciables, para hacerlos efectivos. La reforma al artículo 4° en materia de derecho o que introdujo el derecho al medio ambiente adecuado desde el año de 1997 o 1998...

Voz: Roberto de la Maza
99

Voz: Juan Pedro Machado
... 99. Gracias Roberto. O sea que desde entonces existe ese derecho fundamental pero no nos había quedado claro, me parece, cómo hacerlo efectivo. Por eso hablo de un déficit. De lo que se trata pues, es de... y de acuerdo a los artículos a los que me acabo de referir, que no quede en algo de (... 1.04.48), que sea un derecho que se pueda exigir y la mejor manera, la más eficaz es ante los Tribunales.

De eso, a eso se refiere el derecho de la tutela judicial efectiva y el problema es que como decía, no se ha podido, o no nos ha quedado claro cómo hacerlo. Esa es la base pues, el derecho a la tutela judicial efectiva.

¿Qué es lo que hemos estado desarrollando entonces? Hemos estado desarrollando por un lado, acciones colectivas que tienen una finalidad reparadora, sobretodo en materia de daños y a eso es a lo que se refiere concretamente la reforma del artículo 17 y la que ya nos explicó Humberto, está circunscrita a la reparación, al pago de daños y perjuicios, indemnizaciones, aunque en materia ambiental me parece es necesario todavía y está en proceso una reforma en materia de daño ambiental, ya se introdujo a la reforma constitucional, es necesario aterrizarla para dejar claro quién es el beneficiado de esas reparaciones porque recuerden que es un bien entre intangible y entre de titularidad nos corresponde a todos, entonces no se le paga a una persona en concreto. Esas son las acciones, lo que hoy por hoy entendemos en México como acciones colectivas, estas acciones reparadoras.

El de las acciones anulatorias. Concretamente las que tienen como finalidad eventual, invalidar los actos administrativos en materia ambiental o en materia de desarrollo urbano. A ese sector, en ese sector yo encaminaría la legitimación o la posibilidad de impugnar en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que ya nos explicó el Magistrado Rubén, existirá también el artículo del... el recurso que existe en el artículo 180 de la LGEEPA, aquel artículo que habla de los miembros de las comunidades afectadas podrán impugnar los actos administrativos. ¿Cuál es la finalidad, pues? Invalidarlos y hay toda una discusión en materia ambiental, ahora Humberto me la hizo recordar sobre quiénes son por ejemplo miembros de comunidades afectadas, pareciera que la intención ha sido, muchas de estas ocasiones y en algunas sentencias incluso del Tribunal de lo Contencioso lo he leído, que sólo son titulares o tienen la posibilidad o la legitimación, bueno y cuando hablamos de una legitimación abierta que no absoluta, pero sí abierta por la figura del interés legítimo, pero pareciera que en materia ambiental está circunscrito a personas que viven en las cercanías de los sitios donde se desarrollan las actividades que queremos cuestionar y yo estoy con Humberto y si se trata de un tema ambiental por lo menos, un tema de desarrollo urbano creo que es más discutible, creo que cualquier persona tiene la posibilidad y aquí se confunde entonces el interés legítimo con el interés simple. Creo que más bien es un problema de configuración de los derechos que están en juego, en realidad el derecho meramente sano adecuado, es un derecho cuya titularidad tiene dos caras, por un lado esa titularidad nos corresponde a todos entonces podría alguien, un (... 1.08.46) por lo general, sentirse con la representación de todos y reclamar su efectividad, su eficacia; pero también tiene una vertiente individual, la misma literalidad del artículo 4º de la Constitución creo que nos conduce a ello, toda persona, toda persona es cualquier persona, es una persona, puede ser el grupo pero puedo ser yo en lo individual, es pues un derecho con esta doble vertiente y por lo tanto yo pienso incluso que no se trata de un interés legítimo, se trata incluso de un interés jurídico, es un derecho subjetivo al tiempo de que es un derecho de titularidad colectiva.

Pero bueno, se ha circunscrito en materia ambiental al tipo de, perdón, a las personas que viven en las cercanías, falta por desarrollar y creo que a la larga se va a abrir en el ámbito ambiental este tipo de interés; pero estos son pues los tres mecanismos que hemos establecido para satisfacer este derecho de tutela judicial efectiva.

La pregunta es si hoy día son suficientes, más menos lo que le preguntó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Corte en el caso, en el contexto de Nuevo León. Esa respuesta me parece, no la podemos tener todavía, tenemos que empezar a jugar con todos estos instrumentos. Tenemos que ver también cómo, primero que nos entendamos los operadores jurídicos, luego que nos planteemos a los Tribunales y luego habrá que ver también a los Tribunales cómo los toman, Humberto platicó en el caso de la jurisdicción constitucional o control constitucional local ésta como aversión, renuencia que por otro lado y con todo respeto a mis compañeros Magistrados, es desafortunadamente muy característica en el Poder Judicial en general en nuestro país, es una generalización insisto, no necesariamente es aplicable a todos pero hay mucho esta renuencia. Hay que ver también cómo los Tribunales reaccionan, qué tanto abren las figuras, qué tanto alcance le dan a las figuras, qué tanto por ejemplo restringen el tema ambiental nada más a miembros de comunidades cercanas o tienen una visión un poco más extensiva; pero antes está en nosotros los litigantes plantearlo y creo que hoy por hoy el tema es que no lo hemos planteado.

La pregunta central no sólo es si son suficientes los remedios o los mecanismos que tenemos sino, si el juicio de amparo como está configurado hoy en día al menos en la Constitución porque no hay ley todavía, es suficiente. Vale la pena abrir este paréntesis sobre el juicio de amparo, el juicio de amparo en la reforma del año pasado se le introdujo el tema o la posibilidad de accionar con un interés legítimo, ¿va a ser esto suficiente? Queda la duda.

El interés jurídico en amparo, como lo conocemos hoy, es una creación jurisprudencial, lo inventaron los Tribunales empezando por la Corte. ¿Cómo van a entender el interés legítimo? No lo sabemos; ahora, está este otro gran problema que también señalaba Humberto que es esta especie como de caos, hay numerosas acciones y si algunas, sugería si te entendí bien Humberto, algunas iban a encimarse con otras, ¿no? si algunas de estas figuras como un acción colectiva se

iba superponer a algunas de estas acciones anulatorias, yo creo que no y no debiera, incluso en una interpretación acorde con el artículo, el actual artículo 1° Constitucional en el sentido de hacer expansivos o magnificar pues el disfrute de los derechos fundamentales, pienso que no debería entenderse como que se superponen o se invalidan unas con otras, creo que son distintas, insisto a toda la finalidad de cada uno de estos mecanismos.

Por último, lo que sí creo que también tenemos que construir y desarrollar y ya veremos en los próximos años, son los derechos de tercero con relación a este tipo de acciones, concretamente la seguridad jurídica. Admitamos y si llega a admitir el interés legítimo en amparo para impugnar actos administrativos como ya existe en el Tribunal de lo Contencioso, hay un gran problema respecto al momento en que se puede impugnar porque pareciera y esta es una táctica clásica de los litigantes, lo digo porque me ha tocado hacerlo, afirmamos conocer el acto reclamado, el día de ayer o hace una semana cuando se emitió hace 5 meses o un año o incluso 6 años, ¿no? y con eso activamos nuestra impugnación y en una de esas tenemos suerte y logramos invalidar. Desde la perspectiva de mi cliente o mía es maravilloso, desde la perspectiva de la contraria es terrible porque no tiene la certidumbre de que su proyecto va a estar a salvo de problemas. Creo que, insisto, del desarrollo que debemos de hacer a las figuras así como debemos magnificar este tipo de derechos, también debemos de encontrar y no sé hasta dónde eso es una, raramente es una labor más legislativa que jurisdiccional, mecanismos que aseguren la certidumbre de los inversionistas; un mecanismo de comunicación, por ejemplo se me ocurre, general de los actos por ejemplo una autorización de impacto ambiental, no solamente una notificación al directamente interesado sino un mecanismo de publicación en algún periódico o en alguna gaceta y un plazo de impugnación que sea muy estricto, más allá de cierto tiempo después de la publicación de esta autorización o de este acto se podrá impugnar y después de eso interés legítimo o interés simple, lo que quieran, lo que sean, no es admisible ya una impugnación.

Por lo tanto, lo que tenemos hacia delante pues es muchísimo trabajo y tenemos que estar pensando en todos los interesados y en todos los que pueden afectados con lo que estamos desarrollando.

Muchas gracias.

(Aplausos)

Voz: Roberto de la Maza

Agradecemos a Juan Pedro Machado su exposición y bueno, abrimos el espacio para algunas preguntas, algunas intervenciones de las personas que nos acompañan. Licenciada, por favor...

Voz: Mujer

Para el Magistrado Minutti. No sé si nos podría dar algunos datos de cuántos juicios les han presentado y en qué sentido o principalmente aquellos que ha resuelto declarando la nulidad del acto y para el Doctor Pedro o el Magistrado Humberto Suárez: en efecto el año pasado hubo en PAOT otro Seminario de Acciones Colectivas, de acuerdo con la opinión de Rodrigo Montes de Oca que también trabaja en la Suprema Corte de Justicia que fue uno de los ponentes, él uno de los criterios que tenía es que posiblemente podríamos promover una acción colectiva pero a través como es la PROFEPA, que va a ser (... 1.17.26) y sin embargo comentábamos que si así las denuncias ciudadanas, las denuncias populares muchas veces esa autoridad federal no las atiende, qué tan factible era que atendiera la preparación o la presentación de una acción colectiva y ahorita con el último punto que dio que posiblemente dejaron en el aire las acciones colectivas para las autoridades... para los estados, para las entidades precisamente para yo creo no hacer mucho en cuanto a los inversionistas porque realmente yo me quedaría también con la acción pública, promover la acción pública. Tenemos varios asuntos en PAOT que no solamente los certificados o manifestaciones son falsos sino que fueron construidos por la propia autoridad administrativa. Nada más.

Voz: Roberto de la Maza

Damos oportunidad para que los ponentes respondan y pasamos a la siguiente pregunta.

Voz: Rubén Minutti

Abogada, ¿me podría dar su nombre?

Voz: Mujer

Leticia

Voz: Rubén Minutti

Bien. Yo tengo que estar en la Colonia Nápoles a las 11 y me voy a apurar a contestar. Perdón, ya teníamos fijada la fecha de la Sesión de Junta de Gobierno desde principio de año y no quise faltar, esto es muy interesante, esto aunque fuera un rato estar aquí con ustedes.

Muy breve Leticia, yo ya no me metí a acciones colectivas, llevamos como dos años hablando de acciones colectivas con ustedes también, coincido plenamente con lo que dice o casi plenamente con lo que dicen mis colegas. Para mí hay una clara invasión del fuero local y es ajena al espíritu federativo de la Constitución, pero ya está en la Constitución, ya se le dio el monopolio a los juzgados federales, punto. Nosotros seguimos admitiendo acciones colectivas en vía del artículo 5°, Fracción XX de la Ley de la PAOT hasta que no nos diga un Juzgado Federal que es inconstitucional y que ya nosotros no nos podemos meter ahí a pesar de que es una materia coexistente de acuerdo con la (... 1.19.33) y de acuerdo con la Corte y pues ya, ya nos dejaron fuera de juego. No encuentro una sola línea en la exposición de motivos que diga por qué, no se explica en absoluto ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores por qué se le da el monopolio a los Juzgados Federales siendo que son materias coexistentes o concurrente, dependiendo de la (... 1.19.53) que se maneje, dicen que en los pasillos por ahí un legislador dijo que (esto es chisme, ¿eh? Calidad de chisme) que todos los jueces locales están sometidos a sus gobernadores... Bueno la verdad es que sí se ha ganado a veces ese calificativo el Juez Local, no se ponen a analizar, se puede uno ofender o lo puede reconocer dependiendo de quién sea uno pero ese es el chisme.

Voz: Roberto de la Maza

Antes de que respondan los ponentes, si están de acuerdo en que permitamos que el Magistrado Minutti se retire por una atención a su compromiso, no sé si haya alguna pregunta más, yo sé que sigue Humberto pero si hay alguna (... 1.20.33) podemos desahogarla (... 1.20.35)

Voz: Hombre

Magistrado

Voz: Hombre

Bueno, al Magistrado que se retira en este momento.

Voz: Rubén Minutti

Disculpe

(Risas)

Voz: Hombre

El artículo 1° de la constitución actual habla sobre un principio fundamental que se debe aplicar por todas las autoridades, el principio *pro homine*, ese principio *pro homine* puede hacer extensivo no a la persona en individual sino a la persona en lo colectivo y ese principio no nos podría ayudar para el problema que usted está señalando, porque al final de cuentas ese principio es superior a los elementos que usted dice. Podría ser un principio útil si le damos una connotación colectiva, esa es mi pregunta concreta.

Voz: Rubén Minutti

¿Dice usted para salvar el monopolio federal?

Voz: Hombre
Así es... "aha"

Voz: Rubén Minutti

Bueno, si los Ministros de la Corte y los Juzgados Federales piensan como usted, sí (risas) pero yo creo que no se va a dar por ahí. Yo creo que van a decir que no se afecta el principio *pro homine* por el hecho de que se le ha dado el monopolio al fuero federal y que ellos perfectamente van a poder resolver en beneficio de las personas en individuales o colectivas o de la colectividad más que de una persona colectiva, de la persona individual o de la colectividad como titular del derecho, no creo que lo vayan a salvar por ahí, hay una orden constitucional muy clara, se deja ya sin competencia en una materia que originalmente es local que es la materia civil, las acciones colectivas van a ser esencialmente juicios civiles y se le está despojando al fuero común de otra materia que es originalmente en vía de fórmula residuales 124 local, es decir se está contraviniendo, se está yendo en contra del espíritu generalista de la Constitución, si es así y se establece en la Constitución no va a haber mucho que hacer, no no, pienso que no podríamos salirnos por ahí.

Voz: Mujer

Una de la cuestiones de esta mesa, precisamente era el poder dilucidar si ese artículo 106 que regula la acción pública y que nada más tiene como ámbito el uso de suelo, pudiera llevarse a la cuestión ambiental, al poder legislar dentro de las disposiciones ambientales locales esa misma figura y si esto no podría contravenir contra la acción colectiva que ya tenemos de acuerdo al 17 Constitucional.

Voz. Rubén Minutti

Muy bien abogada. Primero distinguir la acción pública de la colectiva, no son lo mismo...

Voz: Mujer

No

Voz. Rubén Minutti

... son acciones distintas, modalidades distintas, etc. etc., explicó muy bien el Magistrado Suárez Camacho lo que es una acción colectiva igual que Pedro. La acción pública no es una acción colectiva, es una acción en donde... digo es una acción parecida a la acción tradicional en donde se tiene que acreditar algún interés jurídico o legítimo y que la titular de la acción no es la colectividad, puede serlo es decir, puede palmarse con una acción colectiva pero aquí los vecinos o los integrantes de esa comunidad acuden a la acción pública en vía de juicio de nulidad que es la única opción que tienen con nosotros. La diferencia es que no tienen que precisar el acto impugnado sino que hacen una descripción de hechos pero finalmente no va a afectar en cuanto a la naturaleza de la vía. No es una acción colectiva. Ya no nos podemos meter en... porque además ya lo hicieron muy bien mis colegas en la distinción. Ahora, sí puede versar sobre cuestiones ambientales, definitivamente, es decir el uso de suelo, la zonificación está intrínsecamente ligada a la cuestión ambiental, no necesariamente pero sí puede tocar cuestiones ambientales definitivamente, se puede estar otorgando una licencia de uso de suelo en una zona que tenga una normatividad, esté protegida ambientalmente, etc, etc., no necesariamente pero sí pueden tocarse, sí pueden confluír la cuestión de uso de suelo y zonificación con la cuestión ambiental, muchas veces lo hacen pero si entendí bien la pregunta, lograr una ingerencia en lo ambiental a través de la acción pública como tal, no va a depender de la forma en que se regule la acción pública sino del uso que se le dé a ésta acción dependiente casuísticamente de las situaciones particular, no sé si me explico.

Voz: Mujer

Entonces tal vez, ¿el enfoque que tendría que darle el Tribunal en un momento dado no es nada más por ser individual la cuestión de saber (... 1.25.14) sino metiendo materias ambientales?

Voz. Rubén Minutti

Eso va a depender de la *litis* que fije la actora, dependiendo de cómo se presente es como se va... es el trato que le va a dar el juzgador, no puede... a ver si estoy entendiendo, no puede incluir ni siquiera en suplencia de la queja el juzgador cuestiones ambientales sino la está planteando como tal la actora, salvo que la actora desconozca y objetivamente se vea involucrada una cuestión ambiental, tendremos que agregar la legislación ambiental y anular pero no necesariamente porque hay una implicación ambiental sino por ilegalidad del acto que nosotros ubiquemos como acto infundado pero no, intrínsecamente no va a estar relacionada necesariamente, de forma necesaria y fatal. No está pensada únicamente o no está pensada desde el punto de vista ambiental la figura de acción pública aunque tiene implicaciones y sí hay una relación.

Ahora sí ya me tengo que ir, les agradezco muchísimo.

(Aplausos)

Voz: Humberto Suárez

Pues a mi ya se me olvidó cuál era la pregunta...

(Risas)

Voz: Humberto Suárez

No, yo creo que (risas)... Bueno pues como lo anuncié, vinieron Juan Pedro y el Magistrado pues ya vinieron a complementar la situación, vamos a revisar esta discusión de la Corte sobre esta distinción de acciones colectivas públicas, también es interesante aunque no se me preguntó, pero el tema del "pro persona" y esta situación de los derechos humanos del control de (... 1.27.04), yo creo que debemos tomar las cosas con calma y ver cuál es la solución funcional más útil con la independencia de cómo llegamos al punto el día de hoy, si fue por una razón de desconfianza en los Tribunales Locales que es lo que siempre se decía en los temas de control y constitucionalidad local, el que la entidad que invitaba decía: no, es que sí queremos realizar este control porque es un ejercicio de autonomía jurisdiccional. Los críticos a esto decían este tipo de situaciones, la autoridad local está contaminada muchas veces por el poder ejecutivo local o esta sometida y es muy difícil realizar una evaluación porque la evaluación se tiene que multiplicar por 32, entonces parece ser más fácil evaluar a un Juzgado Federal que bueno a lo mejor no está tan sometido o no debiera estarlo, *per se* a una cuestión política, ¿no?

Por eso creo que debemos buscar la mejor manera de aprovechar, si se permite la palabra, la reforma constitucional, son situaciones que se dan y ya se dio de esta manera, tal vez buscaron filtrar la acción dentro de la acción colectiva, cuestiones que pudieran ser propias de acciones públicas que parece ser el tema que se presentaba en discusión, ¿no?

Ahora, el principio pro persona, debemos de estar muy cautos en esta situación sobretodo con los fundamentos que ya dijo Juan Pedro que son el 8 y el 25 de la Convención Americana, la Convención Americana y la tutela judicial efectiva y las interpretaciones, que algunas, que han sustentado (... 1.29.11) y nuevamente me corregirá Juan Pedro si estoy mal, es que lo que implica la tutela judicial efectiva, vaya (... 1.29.18) con el principio pro persona que (i) ni que buscar hacer magia; ni como ya dijo el Magistrado, cambiar una serie de pretensiones y proposiciones, simplemente el principio pro persona lo que busca es darle una mayor protección, una mayor entidad dentro de las reglas del juego establecidas a la parte actora, no puedo yo, con base en principio pro persona cambiar una acción o no puedo yo con base en principio pro persona derogar una causa de improcedencia, lo podré hacer a lo mejor en un ejercicio de control de convencionalidad e inaplicar alguna norma que sea contraria a algún derecho humano, a mí en lo personal no me gustan algunas causas de improcedencia del amparo y de los juicios contenciosos y que pudiesen ser contrarias a alguna convicción, a algún derecho humano, pero bueno, en materia procesal sí debemos tener esta situación muy clara, el pro persona se para evaluar la interpretación, cuando hay diferentes interpretaciones de la norma, darle a la norma la interpretación más favorecedora dentro de la medida de lo posible y si no se puede pues entonces

probablemente entre, si es el caso, el control de convencionalidad si nos alcanzan los argumentos para ello, ¿no?

Entonces sobre eso de si el interés individual lo podemos volver colectivo es algo que tampoco me ha quedado exactamente muy claro en el interés legítimo para el amparo, porque en el interés legítimo para el amparo, como decía Juan Pedro, pues es un interés legítimo pero a final de cuentas es particular, si yo pertenezco a una colectividad y esa colectividad me da a mi el interés legítimo pues yo voy a defender mi interés legítimo porque es un amparo y sigue siendo un principio del amparo la instancia de parte, ¿no? bueno, al menos eso creo.

Entonces a final e cuentas el amparo pues será para mi, si incidentalmente esto beneficia a la colectividad, pues qué bueno pero el amparo en principio será para la persona, entonces si esto por persona, el principio pro persona se ha buscado como fundamento en muchas cosas, o es un simple, una simple manera de interpretar y decidir, por ejemplo, hace un par de semanas que estuve en el Contencioso precisamente, yo lo que les digo es que muchas jurisprudencias son anti... no son pro persona, son contra persona...

(Risas)

Voz: hombre
Anti persona

Voz: Humberto Suárez

... exacto, anti persona. Si yo presento una fotocopia en un juicio, ¿qué nos dice?, el valor probatorio se le niega o se le da un valor de (... 1.32.10) muy muy limitado y ¿qué nos dice la jurisprudencia?, ¿por qué no tiene valor?, porque a lo mejor lo alteraste, pudiste haberlo alterado; puede ser que no también. Entonces el principio pro persona, estas diferentes interpretaciones, pues da la más favorecedora, aquí ya estamos pensando mal, ¿no?

(Risas)

Voz: Humberto Suárez

O sea piensas mal que no vale porque a lo mejor la alteraste. El pro persona nos indicaría bueno, pues vamos a ver qué valor le damos pero no vamos a pensar de antemano que la alteraste y además las máximas de experiencia judicial nos dicen que a lo mejor en 100 juicios donde se presentan 100 copias fotostáticas, probablemente 99 de ellas concuerdan o concordarían con el original, es muy difícil andar ahí en la copiadora moviéndole, ¿no?. Pudiera ser, yo no digo que no, pero bueno, eso quizá sería materia de demostración judicial, ¿no?

Entonces más o menos espero haber podido dar una opinión afortunada sobre esto.

Voz: Juan Pedro Machado

Un comentario simplemente ya para tratar de cerrar esta respuesta.

Este problema de la competencia federal en materia de acciones colectivas, ¿qué es lo que creo que va a ocurrir? Ya les recomiendo leer por lo menos la discusión de la Corte de mayo, del 31 de mayo para darse una idea. Seguramente, los Tribunales lo que van a establecer, olvidarse de los nombres o las denominación es en público, acción colectiva, acción reparadora y más bien ponerse a examinar su finalidad, su mecanismo de funcionamiento, un poco la solución funcional a la que se refiere Humberto y ya teniendo claro qué se pretende con cada una, establecer si efectivamente hay una superposición. Yo creo que en la medida en que no exista esa superposición, la solución necesariamente tendrá que ser darle prevalencia y partiendo de que además, acción colectiva va a ser lo que ya el legislador federal defina, que son los que encontramos en el Código Federal de Procedimientos Civiles y que son estas acciones que yo he repetido que son las reparadoras. Creo que eso ahí se va a constreñir, espero, la competencia federal y toda aquella otra cosas que tenga una variante, sigo pensando en las acciones

anulatorias, necesariamente tendrán que prevalecer y ahí creo, Humberto, que sería justamente la aplicación del principio *pro homine*, creo que si se tiene en alguna de estas figuras una variante que mejora la situación del actor pues la duda de si prevalece o no prevalece, debe prevalecer.

Pero bueno, a mi me llamó la atención en sí, creo que lo transmití, la opinión del Ministro Ortiz Mayagoitia que no pareciera ser muy partidario de lo que hemos estado exponiendo aquí y que quizás él sí es más restrictivo, ya quedó claro qué es competencia federal y se acabó.

Pero bueno, la Corte no es el Ministro Ortiz nada más, son once Ministros y además el Ministro Ortiz para bien o para mal ya está apunto de irse, ¿no?

(Risas)

Voz: Roberto de la Maza

No sé si haya alguna otra duda, alguna participación de las personas que nos acompañan...

Bueno, siendo ese el caso, nada más quiero concluir con que es evidente que nos encontramos ante una serie de instrumentos que son novedosos para el sistema jurídico, sobre todo para el Mexicano. Por supuesto son temas que requieren la adaptación de figuras jurídicas muy arraigadas, muy tradicionales que hace que sea difícil su aceptación en los sistemas jurídicos, creo que a México eso le pasa un poco, sin embargo, la conclusión de la Mesa es que efectivamente los Congresos, el Congreso de la Unión, los Congresos Locales tienen mucho trabajo, mucho de ese trabajo se lo van a dar precisamente las resoluciones del Poder Judicial conforme se vayan poniendo a prueba todos estos mecanismos y con base en ello se tendrá que ir perfeccionando o completando la legislación federal y las legislaciones locales en la materia.

Agradecemos mucho a nuestros ponentes su participación, también a todas las personas que nos acompañaron.

Vamos a dar un reconocimiento a nuestros ponentes.

(Aplausos)



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C



Justicia para Todos A.C.

Seminario: Perspectivas de la Justicia Ambiental en México.

Mesa 4

INCLUSIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS QUE
INCLUYAN ADEMÁS DE LA MATERIA DE DESARROLLO URBANO, LA
AMBIENTAL.

NOCIONES DE LA ACCIÓN PÚBLICA:

Titulo Octavo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Art. 106:

- Tramite de la Acción Pública.
 - Quienes pueden interponer.
 - Contra que actos.
 - Indispensable la descripción detallada de los hechos.
 - Las autoridades involucradas,
 - Elementos argumentativos posibles como son: legislación comparada, doctrina, leyes, jurisprudencia y materia procesal.
-
- Acciones colectivas en la legislaciones locales poseen su propia competencia. En la legislación en materia sustantiva, existen acciones colectivas con otro nombre.

Problema de la dicotomía: Derecho concurrente – Facultad concurrente y facultad procedimental.

<ul style="list-style-type: none">• Materia sustantiva para legislación concurrente.• Materia procesal- competencia federal.	<ul style="list-style-type: none">• Acción individual homogénea- interés simple• Acción colectiva – interés legítimo
---	---

La Suprema Corte de Justicia determino declarar infundada a través de la acción de inconstitucionalidad, a la denuncia popular y acciones colectivas.

Distinción entre esas dos figuras.

Puntos clave en la inclusión de la acción pública en diversos ordenamientos que incluyan además de la materia de desarrollo urbano, la ambiental.

- La reparación de daño en materia ambiental.
- Encausar a la esfera ambiental la acción colectiva y la acción reparadora.
- Se debe hacer una evaluación de la norma para la aplicación de la más favorable al actor.
- El problema de la incompetencia está en discusión en la SCJ :

El litigante: debe hacer valer la representación el interés colectivo.

Amparo: posibilidad de acciones con un interés legítimo.

Derecho de terceros: en este tipo de acciones. Certeza jurídica, mecanismos que regulan la inversión.

Propone: Mayor protección dentro de las reglas del juego en específico del control de convencionalidad.



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C



Justicia para Todos A.C.

SEMINARIO PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO

Transcripción de Mesa No. 5

Voz: Jacqueline Gutiérrez González

Buenos días. Muchas gracias a todos por acompañarnos. Cedo la palabra al Dr. Aguilar

Voz: Dr. Aguilar

Tengan todos muy buenos días. Agradezco la invitación a la presentación que la formulan y espero comentar con ustedes algunos aspectos que les puedan resultar de interés.

Actualmente integré una Comisión que lidera el Ministro Cossio y en el análisis de los delitos ambientales en materia federal tratamos de hacer un libro comentado para que pueda ser publicado en España por Bosch, la editorial y aparte en mi labor de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito tanto en Tribunales Colegiados como en Tribunales Unitarios y he podido resolver algunos de estos temas en delitos ambientales que me podría por lo menos inicialmente (... 1.10) ante ustedes que con toda certeza son expertos y son más conocedores de estos temas para poder disertar algunas reflexiones en voz alta, la propia utilidad de mi exposición estará a cargo de su aparato crítico, lo único que trato de hacer es reflexiones o pensamientos en voz alta, fuera de ello no tendría nada que aportar a expertos que tengo entendido que son ustedes sobre estos temas.

Nosotros, por ejemplo, acabamos de resolver en estos días en el Tribunal Unitario el hecho que una persona transportaba del Ajusco a una colonia de Iztapalapa en un camión diversos troncos de madera. Fue detenido y acusado de transportar rollos de madera más allá de una cantidad legalmente permitida. También en la zona del Ajusco fue detenida una madre y su hija porque en su maderería, le llamaríamos nosotros o centro de depósito de madera, ustedes serían más expertos en las expresiones semánticas, tenía almacenado más allá de la cantidad que legalmente le permitía el orden administrativo.

Estos son por lo menos mínimamente dos asuntos de los que yo quiero partir para tratar de hacer algunas reflexiones, actualmente trabajo como Magistrado de apelación en el Tribunal Unitario y puedo revisar en sentido genérico a dieciocho Jueces de Distrito y los temas de delitos ambientales no obstante que son los mínimos no dejan de ocuparnos algunas reflexiones y algunos análisis.

6.19 También analizo y estudio temas inherentes a las negativas de orden de aprensión o auto de libertad. Yo podría decir que estas dos muestras de dos asuntos serían un porcentaje de diez a uno, o sea en nueve he visto que los jueces niegan la orden de aprensión o decretan autos de libertad entonces, esas son las reflexiones que yo tengo para ustedes.

Parto de una reflexión: nosotros tenemos hoy en día reformas constitucionales, reformas legales mucho muy importantes, yo creo que estamos viviendo la época revolucionaria o la época paradigmática o trascendental en temas de sistemas de justicia mexicano. Existen tres reformas

constitucionales que ningún jurista, fue día del abogado, puede soslayar y ni siquiera echar en saco roto.

En primer lugar trataré de llamarlo; la reforma de los derechos humanos, en donde establecen principios extraordinarios, no tan sólo el principio de convencionalidad o de conformidad en donde deben interpretarse las normas legales en el sentido de mucho (... 4.51) amplitud a la persona, incluso el principio más importante que existe en temas de justicia penal o en cualquier tipo de justicia, la tutela estatal, la tutela efectiva del estado o en sentido estricto del estado la tutela judicial efectiva.

Hace algunos años hice un curso, hace como ocho años a distancia en Perú o en Madrid, no recuerdo en este momento, con ciento ochenta Magistrados Iberoamericanos y algunos de ellos me preguntaban: ¿Cómo va la tutela judicial efectiva en México, Miguel Ángel? y yo les dije: si me permites tres días, te contesto porque no tengo tiempo y voy a salir a dar una conferencia. Para mí hace ocho años, hablar de tutela judicial efectiva, quiero confesarlo, era algo inédito para mí lo que ahora párrafo tercero del artículo 1° Constitucional señala que todas las autoridades de toda esta Nación deben de preservar, vigilar, cuidar, tutelar, reparar los derechos humanos y esto es algo que se los digo de una manera muy importante, que en este momento una autoridad en materia judicial está pautándose muy pero mucho de la tutela judicial, al contrario, sistemáticamente pertenecemos a un orden violatorio en el orden judicial de derechos humanos.

Otra reforma, porque no puede haber una reforma sustantiva sin una reforma objetiva es el juicio de amparo en el tema de que el juicio de amparo es el instrumento adjetivo que va proteger y va a tutelar los derechos sustantivos que tenemos como Mexicanos, el primero de ellos es el orden constitucional: preserva la propia constitución; y en segundo lugar los derechos humanos y desde luego aún cuando es más antigua no puede soslayarse su importancia, el nuevo sistema acusatorio bajo el principio de la (... 6.59) en donde prevalece el principio de presunción de inocencia, como paradigma, como eje rector o central del sistema de justicia, por si fuera esto poco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido una nueva forma de pensar, decir y hacer en el derecho a través de la creación en Octubre del año pasado de la décima época, implementar ideológicamente reformas legales, no podría bajo ningún aspecto soslayarse que implica, vamos a decirlo coloquialmente, tomar el chip que tenemos como juristas con el que hemos sido formados, educados y tirarlo a la basura y ponernos uno nuevo ideológicamente.

Dice en el presente la Corte de Costa Rica en una plenaria en Brasil: ese es el paradigma del sistema de justicia en todo Iberoamérica, el cambio a la cultura de la verdad y a la legalidad que en nuestro país o en toda Latinoamérica ha dejado mucho qué desear, tan sólo en nuestra propia forma de vida, hablar con la verdad pues no creo que nos resulte mucho muy sencillo cuando hemos sido educados, formados para decir todo menos la verdad; y el principio de legalidad, he discutido con muchos jóvenes, ¿verdad? que están a punto de ganar concursos nacionales y yo les digo: bueno pero si su hermano cometiera un delito, ¿usted lo entregaría? – No, ¡¿cómo cree?!, yo lo mando a Estados Unidos (risas), entonces yo le digo: pues entonces nunca va a ganar el primer lugar, va a quedar siempre en segundo o en tercer lugar porque eso (... 8.54)

Integro varias comisiones en la Suprema Corte y me he podido permitir viajar a varios países y esto por lo menos tendría algún sustento en lo que yo podría exponer.

Desde luego que los nuevos sistemas implican reconstruir o reestructurar o reafirmar nuestro derecho constitucional en el plano de las garantías individuales, en materia penal existe un artículo supra artículo bajo el principio de constitucionalidad no puede estar un artículo sobre el otro, pero son la base piramidal y eso nadie lo niega. Dos derechos humanos, dos derechos fundamentales, dos garantías individuales, la exacta aplicación de la ley y el debido proceso legal.

Párrafos tercero y segundo del artículo 14 Constitucional, los juicios del orden criminal, del orden penal. Queda prohibido imponer por analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no sea exactamente aplicable al delito de que se trata.

Esta garantía que prevalece en todo el mundo, no hay un país democrático que no lo contenga, México se incorpora a este tipo de países, establece perfectamente el planteamiento de el principio de legalidad en materia penal o principio de dispositivo a la exacta aplicación de la ley o a la garantía de tipicidad (... 10.23) una buena (... 10.24) la Corte Mexicana ha dicho que se satisface en cuanto exista una ley previa que establezca el delito y la sanción; que esta ley esté por escrito y que contenga todos los elementos descriptivos de la conducta, todos los elementos de la descripción normal.

El párrafo segundo señala que nadie puede ser privado, entre otras garantías o derechos, de su libertad si no es mediante un juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en los que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento y con arreglo a la ley que es con (... 11.07). A este respecto, la corte mexicana trató de preservar el debido proceso (... 11.12), todo inculpado tienes que hacerle saber la naturaleza y la causa de la acusación, el delito que se le imputa, las pruebas de cargo, las descripciones normativas, las repercusiones o sanciones. Le debes de dar oportunidad de que oferta pruebas, la facilidad de su desahogo, el acceso, el auxilio al desahogo, a veces los jueces dicen: pues como no me traes al testigo, no te lo admito; como no me dices qué quieres esclarecer, no te lo admito. Eso no es posible en un debido proceso y además el dictado de la sentencia, nadie puede ser absuelto de la instancia, nadie puede estar en la expectativa de si habrá o no sentencia y además la sentencia debe de tener principios de congruencia, de motivación y de exhaustividad y el desahogo de todos los recursos bajo los cuáles el **justiciable** puede impugnar las determinaciones legales. El no acceso a los recursos causaría muchos problemas bajo el principio del debido proceso.

Este pequeño marco insignificante como punto de partida, tendría que ser la salida para el análisis de diversas descripciones normativas, en México hay un proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales que hace unas semanas estuvo a siete votos de ser aprobado, siete votos, ¿se imaginan? Casi nada, pero el proyecto, vamos a decir que tendría en sentido metafórico o coloquial, 200 hojas, el proyecto de reforma es de 500, o sea, se pretende modificar en muchos aspectos, lo que se pretendía es que pasara el proyecto con sus modificaciones, no sé si afortunada o desafortunadamente no pasó. Se (... 13.10) un período extraordinario, no sabemos si habrá o no período extraordinario y habrá otra vez puesta arriba para tratar de instrumentar el sistema acusatorio a través de un código federal, pero este código federal que establece el proyecto, el nuevo proceso penal bajo los principio de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, intermediación y sustancialmente la oralidad, pues hasta este instante es un pendiente pero yo creo que esto es como los tsunamis, ¿no? de que llega, llega (risas) y quien no esté preparado bueno, ahí ya será un problema, a mi se me hace que aquellos que hacen la discusión de que debe de haber o no una reforma, que no están de acuerdo, que debería de darse marcha atrás pues yo creo que desconocerían que México a lo único que está respondiendo es a un cambio hacia los derechos humanos que se gesta hace más de 60 años después de la post guerra y donde todo el mundo vuelca los derechos humanos. México tendría sanciones económicas, sociales, políticas y culturales demoledoras de dar marcha atrás, dejaría de tener (... 14.26) del Fondo Monetario Internacional, bueno ni les platico lo que nos pasaría, así es que mejor aceptamos y ya, que no haya ningún problema. Nadie podría decir que ideológicamente hay un padre de la reforma, ¿verdad? porque hay muchos padres y están en extranjero, esa es la verdad.

Entonces, bajo esos contextos pues habría que poder entender, primer paso que tendríamos que dar es un contexto ideológico, yo a los jóvenes y no tan jóvenes, cuando tenga la oportunidad de tener a alguno de ustedes dentro de un examen doctoral en donde voy a muchos lugares a exámenes doctorales, les adelanto las preguntas, dos preguntas, ni se preocupen por su tesis: ¿qué es el derecho? y ¿para qué sirve el derecho?, es todo lo que les voy a preguntar, ya ahora sí: “¿para eso hice una tesis, para eso me tardé tanto!”, pues sí, cuando soy el presidente del jurado, cuando no, pregunto otras cosas, ¿eh?, pero si soy el presidente ya saben qué les voy a preguntar (risas), ¿qué es el derecho? y ¿para qué sirve el derecho?, porque yo me sigo haciendo esa pregunta todos los días, todos los días me hago ese cuestionamiento.

Entonces bajo ese contexto, ¿sí? Nosotros sabemos que este código procesal habla de los elementos del tipo penal y que el artículo 16 (... 15.50) cuando (... 15.52) prisión habla de los datos de prueba de la descripción normativa que constate, ¿sí? el hecho delictivo y la posible o la participación delictiva.

Dialécticamente en el plano dogmático han determinado la ley mexicana ya reformada y toda la doctrina, que los elementos de tipo penal y voy a emplear un argumento histórico son:

Fracción I. La acción por la omisión, la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados. La teoría del bien jurídico tutelado es una teoría que determina la cultura jurídica alemana y que asumimos el mundo occidental.

Fracción II. La forma de participación del inculpaado. Nuestras descripciones normativas hablan del intelectual, el material, el coautor, el mediata, el instigador, cómplice, encubridor o el responsable co respectivo. El carácter doloso, culposo: dolo directo, dolo eventual, culpa con representación, culpa sin representación. Algún día hablaremos de la (... 17.18) que había que discutir fuertemente si debe o no regresar a nuestra legislación.

Asimismo si el tipo penal lo requiere, se acreditarán las calidades cualitativa y cuantitativa del activo y del pasivo, el objeto material, la *atribuibilidad* de la acción o la omisión al resultado, medios comisivos, circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión; elementos normativos subjetivos específicos y las demás circunstancias que la ley prevé.

Ese es el argumento dialéctico bajo esquemas dogmáticos porque el derecho penal es una ciencia como todas las ciencias.

Les digo a los alumnos ahora que acabo de terminar el curso para jueces de distrito, la mayoría son administrativistas y civilistas, les digo: bueno, se ha pensado que el derecho penal es un derecho de encuadrado pero yo no voy a discutir esos aspectos, yo nada más les voy a pedir que pongan mucha atención porque es la única materia que pone tres metros bajo tierra a un Magistrado o a un Juez o lo pone tras las rejas de prácticas, cuando mejor le va lo pone de "patitas en la calle", entonces pongan atención nada más por favor.

(Risas)

No desconozco que el derecho administrativo es su suma majestad, la sangre azul (risas), que el derecho civil bueno pues va de la mano, primo hermano; el derecho laboral pues no sé si sea o no derecho (risas) pero ahí va; mientras nosotros somos encuadradores, ¿verdad? pero pongan atención porque a ver díganme quién no conoce que de este país los (... 19.10) hermanos nuestros: Jueces y Magistrados que han muerto, han muerto por dedicarse a la materia penal, entonces díganme quiénes están suspendidos hoy en día de los Magistrados Federales o Jueces Penales, los de penal, quiénes han sido cesados: nada más los de la materia penal, entonces por eso les digo, pongan mucha atención. Es importante.

En este contexto, bien ya hice una justificación general y luego una justificación específica, trate de más o menos ordenar un poco estos aspectos.

Dice delitos contra (... 19.47), nota del editor: en relación con la entrada en vigor, vete a un transitorio primero, ya lo vi y salía "siguiente", reformado, primer párrafo, Gaceta Oficial 27 de junio de 2011, Artículo 343: se le impondrá de 3 a 9 años de prisión, ahí está la consecuencia, derecho penal es un conjunto de normas jurídicas que contiene enunciados que la ley le llama delitos y sus consecuencias necesarias, penas o medidas de seguridad, y de mil a cinco mil días multa a quien realice o permita mediante acciones u omisiones, como si la realizara o permitir no fuera una acción de omisión pero bueno, quiso remachar el legislador, la ocupación o invasión de: (... 20.50) de los delitos o por lo menos en esta descripción nos dice que el delito es de un hacer o de un no hacer. Hago o no hago a través de una actividad o de una inactividad, el que se ocupa o se invade.

Dos elementos normativos: ocupar – invadir. No es lo que yo podría considerar (... 21.19) que entiendo por ocupar o invadir, son expresiones semánticas que debo de atender a cuatro reglas para significado.

Hay una ley que me diga que es ocupar o qué es invadir, si existe una ley, cualquier ley: administrativa, civil, mercantil, fiscal, agraria, la que sea que me dé una definición o un concepto, entonces la valoración tiene que ser jurídica, no está al arbitrio del juzgador y me tengo que remitir a la norma jurídica. No existe la norma jurídica, entonces tiene que ser el contexto cultural.

¿Qué se entiende en mi sociedad, hoy en este momento, en esa ciudad por “ocupar” e “invadir”? pongo ejemplos a los alumnos, porque ya tengo más de veinticinco años que doy en la Licenciatura, pero a los alumnos de posgrado que eso es así como cuando por ejemplo en el delito de aborto por causas de honor, este la mujer no tenga mala fama, entonces ¿qué es “no tener mala fama”? sería no tener mala fama en Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros que en Silao, Pénjamo, Tuxtla Gutiérrez, Guerrero, no, claro que no. Yo fui Magistrado en Nuevo Laredo y las jóvenes se iban de fin de semana con el novio a la Isla del Padre (risas), no sé si a las muchachas de Morelia les permitan eso, o a las del DF...

(Risas)

¿Sí?, ¿a las del DF sí?

(Risas)

Pero yo hablo de familia a familia, de sociedad a sociedad, de lugar a lugar, bueno habría que ver qué es lo que quieren ellas y qué es lo que quiere la sociedad...

(Risas)

Sí, pero a lo que trato de referirme es que no es lo que el Juez crea que es “mala fama”, porque imagínense con una formación Jesuita, de una formación religiosa totalmente, pues van a decir: esta muchacha tiene mala fama, ¿verdad?, pero hablo religiosa cerrada, pues porque llega todos los días a las dos tres de la mañana a su casa. ¿Sí me explico?

No es lo que él crea, sino es el contexto de una sociedad y en una época determinada, no quiero imaginarme qué sería la “mala fama” hace treinta o cuarenta años, entonces eso es importante.

Si no existe este contexto cultural, entonces en algunas expresiones semánticas, podría ser también al aspecto jurisprudencial que dice el intérprete de la norma legal a través de la fuerza de la jurisprudencia.

A veces por ejemplo dice que el robo debe tener el ánimo de apropiarse aún cuando la norma no lo señala, ¿me explico? O en su caso que dice un científico, economista, biólogo, médico, ¿sí? financiero, sobre expresiones semánticas, acción bursátil por ejemplo, activos, recursos, entonces se requiere que alguien con el suficiente peso nos haga ese tipo de expresiones, por eso vean ustedes que en primer lugar nosotros tendríamos que cuestionarnos y conceptualizar qué es “ocupar” o qué es “invadir”; y luego dice la norma: vean, Fracción I. Un área natural protegida, ¿qué es un área natural protegida?, ¿quién se encarga de conceptualizarlo?, ¿quién lo define?, ¿quién nos dice: estas son áreas, estas no son áreas naturales protegidas? O área de valor ambiental, que es lo mismo, ¿qué reglamento?, ¿qué acuerdo?, ¿qué ley?, ¿qué disposición?, ¿qué autoridad está investida legalmente con toda certeza en el plano administrativo para hacernos la definición conceptual de las expresiones semánticas?. De competencia con el Distrito Federal, de conformidad, no es libre, las expresiones “área natural protegida” o “área de valor ambiental” no es lo que yo crea.

Yo les digo a los futuros Jueces y Magistrados en exposiciones directas con ellos, que las materias que se les dan a ellos durante semanas, durante meses en los cursos de argumentación e interpretación judicial, en los primeros cursos hace diez años o un poquito más, cuando se les llenaba a los futuros Jueces todo el día, empezaban a las siete de la mañana y terminaban a las nueve de la noche de lunes a viernes y a veces los sábados, por interpretación judicial y argumentación judicial ellos decían: “¡maldita sea!, ¿¿por qué nos llenan de esto?¡ (... 27.10) y *que quien sabe cuánto* y ¡maldita sea!, ¡denme casos prácticos!, casos así para resolver” – y ¿cómo se resuelve?

Hoy en día todos son Magistrados y dicen: “bendito sea Dios, que nos dieron herramientas para desempeñar contenidos normativos” porque la praxis judicial en este país es... es más: no escucha (risas): “Yo creo, es mi criterio, en un caso se hizo así o así lo digo yo” (risas) cuando dicen así lo digo yo, les digo: “espérate, no te muevas porque tengo ganas de conocer a Dios”

(Risas)

¿Por qué?, porque hay que tener métodos científicos, el derecho es una ciencia. Hay que desentrañar el verdadero sentido pero mediante un método científico, ya no es el “yo creo”, o sea, por eso dice “de conformidad” y aquí nos hacen una remisión normativa, jurídica con las disposiciones jurídicas aplicables, pero aquí habría que preguntarle al legislador: ¿cuál?, ¿cuál, Señor Legislador?, ¿la que yo encuentre?, ¿la primera que se me atraviese?

Entonces, ¿cómo complemento mi norma?. El primer cuestionamiento en un Tribunal Colegiado que, con toda certeza, un abogado hábil me va a cuestionar, ¿sí? La norma de remisión, ¿sí? Es inconstitucional porque no tiene el proceso legislativo de la creación de la descripción típica para establecer el delito.

Entonces para mi una preocupación, ¿sí? Es que los tipos penal, en la medida de lo posible, deben de ser tipos más cerrados o en su caso en la aplicación e interpretación la remisión a la norma debe de ser a través de leyes o reglamentos que hayan seguido el proceso legislativo para hacer, ¿sí?, los tipo en blanco que señalan que una norma precisa, la descripción y la sanción y otra norma precisa la conducta o la consecuencia y de esta forma podríamos hilvanar cada uno de esos aspectos que tendrían que ser importantes.

Ese es uno de los cuestionamientos que a nosotros nos llama la atención cuando pretendimos saber cuál era la norma que permite transportar madera y además con toda certeza, como es administrativa, ¿a qué se refiere la autorización de la transportación de la madera?, si se refiere a una cantidad de madera o se refiere a la transportación por una roña de circulación en la lateral o una circunstancia de temporalidad (nada más en las noches puedes transportar), o se refiere a una circunstancia de lugar (nada más puedes ir a aquél) y cómo trasciende el aspecto administrativo como sanción administrativa en el ámbito penal, porque puede decir: “el que transporte después de las siete de la mañana, tendrá una multa de quinientos días multa” por decir algo, ¿no? y esa violación, ¿podría considerarse delictiva?

Entonces yo creo, para poder concluir, que muchas de las veces, tratar de establecer la tutela de la protección de bienes jurídicos como es el ambiente, debería de ser a través de trabajos de los que ustedes realizan, de puntualizar descripciones normativas que pueden satisfacer más el principio de legalidad o dispositivo, ¿para qué? Para que no existan de nueve a uno, autos de libertad o de negativas de aprensión a pesar de (... 31.57) nuestros (...31.59). Muchas gracias.

(Aplausos)

Voz: Jacqueline Gutiérrez González

Y a continuación tendremos al Maestro Juan Carlos Ramírez Hernández y como ponente, el Maestro Ramírez es egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, con maestría en la Barra Nacional de Abogados, A.C. y con una especialidad en el sistema penal acusatorio y juicios

orales, la cual la realizó en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; se ha desempeñado como abogado postulante y ha sostenido diversos cargos en el sector público entre los que destacan el Secretario de Ministerio Público de la Federación adscrito al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal y actualmente ostenta el cargo de Secretario Técnico en la Ponencia Cuarta del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a cargo del consejero Israel Alvarado Martínez. Adelante.

Voz. Juan Carlos Ramírez Hernández
Buenos días a todos.

Pues después de escuchar al Magistrado Aguilar López, la verdad es que ¿qué puede decir uno, no? (risas)

Una clase de derecho penal completa, sobretodo establecer el problema que siempre se ha presentado en este tipo de delitos contra el ambiente, ¿no?, se ha cuestionado si el derecho penal realmente tiene que intervenir en conductas que tutelan el ambiente. Si existen esos medios administrativos o de cumplimiento voluntario, si son eficaces o no.

En el 2002 se discutió mucho si era necesaria una reforma en este tipo de conducta, que fue la más importante, hasta este momento en febrero de 2002 se sacaron de una ley administrativa que en este caso era la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y se insertaron en un nuevo capítulo vigésimo quinto del Código Penal Federal y pasaron de ser algunos delitos de querrela, pasaron a ser casi todos de oficio y algunos se metieron en el capítulo de delitos graves.

Por ahí se cuestionó mucho, ¿realmente las conductas que se tutelan en esos tipos penales, serían de juicio?, si muchas de ellas, como bien lo comentó el Magistrado, podrían ser faltas administrativas y realmente ¿tendrían que pasarse al ámbito penal y ser sancionadas con prisión? Pues en su momento fue una reforma que tuvo mucho auge y se cuestionó qué pasó con los instrumentos administrativos y de cumplimiento voluntario, realmente estaban siendo eficaces, las multas no estaban siendo realmente aplicadas a tutelar el ambiente, ¿los infractores realmente sí obedecían o no los reglamentos, las leyes que estaban en ese momento vigentes? Algunos juristas establecieron que realmente no era necesaria la intervención del derecho penal en el medio ambiente. Se prestó a muchas controversias, entraron en vigor y empezaron los problemas, como diría el Magistrado porque, como bien lo comentó, la relación de estos tipos penales se estableció como tipos penales abiertos o en plano, ¿no? que contenían muchos elementos normativos que no eran de carácter jurídico sino de carácter técnico, como bien lo comentó el Magistrado, algunos tipos penales contienen redacciones que muchas veces los abogados no conocemos y que no son jurídicas, como bien también lo señaló, algunos tipos están redactados con elementos normativos ambientales, ¿no? por ahí que nunca habíamos escuchado con terminología que los abogados que nos dedicamos a la mejor al derecho penal jamás habíamos oído; digo ahorita, me hizo recordar el Magistrado cuando una vez leíamos un tipo penal ambiental federal, cuando escuchamos la palabra “quelonio” , “quelonio marino” ¿no?, recuerdo que por ahí un Juez me dijo: ¿qué es quelonio? La verdad es que nunca la había escuchado y de algún modo pues ¿quién me dice que es “quelonio”, no? o ¿en dónde busco?. ¿en el diccionario?, ¿hay alguna ley?, ¿hay algún reglamento que me establezca qué es “quelonio marino”? y por ahí bueno pues en la experiencia que tuve, por ahí no busqué tanto en reglamento y me dije: bueno, ¿a quién puedes acudir, no? a preguntar ¿qué es un quelonio? Y bueno, la experiencia que su servidor tuvo en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente donde uno piensa que hay muchos abogados y es un área pues como que va a encontrar este, pues ahí la respuesta, ¿no? y lo que encuentra uno es que la mayoría de ahí es un área multidisciplinaria donde se encuentran químicos, biólogos y que de repente nosotros los abogados tenemos que auxiliarnos para trabajar con ellos respecto a estos tipos de conductas que van contra el ambiente para que nos auxilien y nos digan qué es un quelonio marino, ¿no?

Cuando me dijeron qué era un quelonio marino, que eran huevos de tortuga dije, bueno y por qué no escribieron “huevos de tortuga”, ¿no? pero bueno son elementos técnicos que como dicen bien

el Magistrado, a veces los legisladores a veces para hacerlas de carácter más técnico o adornarlas un poco más las descripciones típicas, utilizan este tipo de redacciones o términos, ¿no?

Algunos otros, que esos son los más sencillos, lo que dijo ahorita de transportación, encontramos por ejemplo "sustancias peligrosas" ¿qué es una sustancia peligrosa?, ¿qué es un material peligroso? Aparentemente lo leíamos en los tipos penales y ambientales pues algo que dan por un hecho que conozcamos, ¿no?

La problemática viene cuando tratamos de acreditar, como bien dice el Magistrado, a través de los requisitos que nos establecen los códigos procedimentales estos elementos, ¿cómo vamos a acreditarlos y de qué manera?

Se ha ido por ahí poco a poco los criterios, se ha ido conociendo este tipo de conductas ambientales en los Tribunales Federales y se han sacado asuntos; a la mejor lo que más común vemos por ahí es el tráfico de especies también que es otro problema que también muchas veces está regulado no solamente por elementos normativos que hay en otras leyes sino también en tratados internacionales que no conocemos.

Por ahí también escuché una vez que me decía: ¿dónde sabemos que una especie está protegida, en peligro de extinción o amenazada? Están en tratados internacionales y a veces el no conocer ese tipo de tratados o el no saber a dónde buscar, ocurre que a veces ni siquiera por ahí logramos que se acredite la (... 39.10)

Pero bueno, hemos ya ido avanzando, en el derecho penal se ha justificado un poco su intervención en este tipo de conductas delictivas pero yo creo que ahora lo que no debe preocuparnos si están (... 39.27) están ahí y tenemos que trabajar en ellas, ya están para tutelar el medio ambiente a través del derecho penal pero ahora hay un tema que creo que se ha olvidado en este, en la cuestión de derecho penal ambiental: la reparación del daños ambiental.

Hace rato comentaba el Magistrado, bueno tuve un asunto de transportación de madera, podría haber sido una falta o un delito. Hay algunos tipos penales contra el ambiente que son de carácter, que bueno, que son graves y que algunas veces no los conocemos o no sabemos que ocurren, como les decía, los que más ven son tala, transportación y a la mejor por ahí algunos delitos de tráfico de especies pero pocos asuntos escuchamos por ahí respecto de residuos peligrosos, vertimiento en aguas o que se encontraron residuos peligrosos enterrados en algún terreno o en los mares y bueno, algunas veces esos asuntos han llegado a los Tribunales Federales, se han llegado a sentencias condenatorias, a veces la pena máxima pero bueno, el sujeto activo de la conducta está en prisión y la reparación del daño ambiental ¿cuándo? ¿dónde quedó esa situación? ¿no?, ¿quién va a reparar ese daño de una contaminación de suelo?, ¿una contaminación de un río?, en el mar, ¿quién lo va a hacer?, ¿no? regularmente el derecho penal ya cumplió su cometido, están en prisión los sujetos activos y bueno ahora, ¿cómo exigimos esa reparación del daño y a quién? ¿no? parecería ser algo simple, ¿no? realmente el derecho penal sí ha establecido esos mecanismos para buscar que aquél que cometió un daño ambiental lo repare pero ocurre otra situación: ¿cómo lo va a hacer? No tenemos por ahí ningunas tablas o medidas que nos establezcan cuantificación de daños ambientales, ¿no? y como les decía, de repente los abogados decimos: bueno pues es que la ley penal nos dice que cuando no se pueden reparar los daños se sustituirá, se pagará su precio (... 4146) pero bueno pues si no está valorado, ¿cómo vamos a valorar un árbol, el agua, el aire (cuando es contaminación atmosférica)?, ¿de qué manera lo va hacer? Porque a lo mejor el sujeto activo dice: "yo quiero reparar el daño, ¿cómo lo voy a hacer"

Algunas veces me he cuestionado si realmente el derecho penal sí hace esa función que buscamos, ¿no? tenemos en prisión a todos los que causaron daños ambientales pero realmente ¿los daños ambientales se reparan? Realmente el bien jurídico tutelado ¿sí está siendo motivo de protección? ¿Los ciudadanos que están alrededor de nosotros sí verifican que ese cometido se esté llevando a cabo? Pues la verdad es que habría que cuestionarnos respecto de eso, yo creo

que la ahora, la nueva justicia penal ambiental debe de empezar a trabajar respecto a la reparación del daño ambiental.

Debemos comenzar a establecer algún mecanismo o establecer las cuantificaciones de los daños ambientales porque de nada serviría o de nada sirve que de algún modo estén en prisión aquellos sujetos que cometen conductas delictivas contra el ambiente si realmente no hay una reparación de los daños, o sea que se vea que en una contaminación de suelo, aquel que contamina paga, así dice el principio del derecho ambiental, repare ese daño; realmente ¿podremos entrar a esa discusión?, realmente los Tribunales, algunos por ahí ya, Jueces Federales ya han establecido algunos incidentes de reparación del daños que me tocó participar y pues la única forma de auxiliarnos y no es jurídica, es a través de peritos, de ingenieros forestales, de gente que nos dice de qué manera podríamos alcanzar probablemente la reparación del daño ambiental, algunos por ejemplo en asuntos forestales, por ahí recuerdo un asunto donde hubo una tala de 20 árboles, un perito forestal dijo: “bueno, como se podría reparar de manera ambiental es que bueno, este sujeto activo plantara treinta árboles y durante cinco años los cuidadaza”; y de repente alguien me dijo: “oye pero si ya pusieron una pena de prisión, ya pagó una pena pecuniaria y todavía ¿tendría que hacer eso?” – pues es una pena adicional que está ahí y que realmente la protección del bien jurídico es ese, ¿no?, porque a veces las multas o la reparación pecuniaria que se paga pues realmente no va encaminada a reparar el medio ambiente, no está destinada a eso, se pierde, entonces ahí hubo (... 44.40) “¡Cinco años cuidarlos!” – pues sí, cinco años tener que cuidarlos y de repente tendrá que informar cómo va en eso y eso para ver cuántos árboles de esos alcanzan una vida y que puedan por ahí, pues sustituir aquellos que fueron derribados. Son situaciones que me preocupan sobre todo pues esos son los delitos que más se dan, ¿no? Tráfico de especies, transportación de madera, pero ¿qué pasa con los residuos peligrosos?, ¿con aquellas materias que son sumamente complejas? Realmente habrá expertos en nuestro país que puedan decirnos cómo se repara un daño de contaminación de suelos, de agua, cómo se pueden reponer algunas especies que hayan sido dañadas en ríos o mares, creo que debemos de empezar a trabajar en eso si realmente queremos que el derecho penal contra el ambiente siga interviniendo porque se justificó que en su momento se tipificaran como delitos y se sacaran de las normas administrativas porque no estaban funcionando los instrumentos de cumplimiento voluntario entonces, ¿realmente se justifica que sigan ese tipo de conductas como delitos graves? Yo creo que habría que hacer una reflexión y empezar a trabajar en ese tema de reparación de daño.

El siguiente tema que comenté también el Magistrado que me pareció interesante, pues es la implementación o la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio donde se van a establecer nuevas reglas, donde los el sistema tradicional va a cambiar totalmente y donde ahora nos van a exigir muchos más requisitos para tratar de acreditar las conductas delictivas. Realmente en los asuntos ambientales del nuevo sistema penal acusatorio, ¿tendrán viabilidad para este tipo de conductas? Habrá que ver también porque el tema que me preocupa aquí, el tema de la prueba.

Los peritos, actualmente los peritos en el sistema tradicional en este tipo de delitos a veces realmente no son peritos, a lo mejor como diría el Magistrado, a veces son de la praxis y se van dando a través de la praxis, es gente que tiene mucho tiempo teniendo conocimiento de este tipo de eventos ambientales y a veces no tenemos en México quién nos pueda dar un dictamen en ciertas áreas, en materia de residuos peligrosos a veces en cuestiones marinas, recuerdo por ahí un asunto: una transportación de delfines y no había quién nos dijera cómo se identificaban esos delfines y que traían una enfermedad, no había expertos aquí, andábamos buscando quien nos pudiera dar un dictamen de este tipo y no había y los que estaban ahí eran peritos como le dicen: prácticos, que algunas veces ni siquiera (... 47.43) mucho tiempo en estas cuestiones y que se habilitaban para que nos pudieran ayudar a tratar de acreditar estas conductas delictivas.

Ahora yo me pregunto, el nuevo sistema penal acusatorio ¿no nos va a permitir utilizar estos medios de prueba? Por ahí establece que ahora tendrán que ser expertos según calificados y tendrán que demostrar que realmente saben y no nada más esta situación, ¿qué va a pasar en los tipos de audiencia que se llevarán a cabo a través de este nuevo sistema? ¿serán audiencias de

un sólo perito o tendremos que acudir a un grupo multidisciplinario de peritos expertos calificados que nos puedan ayudar a tratar de acreditar este tipo de conductas delictivas?

La verdad es que creo que es un tema que habrá que también que trabajar en eso si realmente las procuradurías, tanto la (... 48.48) las públicas, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente se están capacitando o están pensando qué va a pasar cuando empiece este nuevo sistema en estos delitos contra el ambiente. Las salidas alternas que por ahí también se manejan en el nuevo sistema penal acusatorio, los criterios de oportunidad.

Muchas veces en este tipo de delitos cuando se llegaba a los Tribunales o se llegaba a la Procuraduría General de la República a denunciar estas conductas, realmente no había mucha importancia, no tenía mucha trascendencia, a veces decía por ahí: "¡ay! Son aquellos que vienen a proteger los arbolitos", ¿no? o a veces se manejaba de alguna manera vamos a decirle así, sin poca importancia porque pues en los delitos contra el ambiente como cuando estamos aquí en ciudad como que no lo percibimos tanto. Lo que decía el Magistrado, ¿qué es un área natural protegida?, pues muchas veces ni siquiera sabemos que existen las áreas naturales protegidas, ¿no? porque realmente aquí en la ciudad no las conocemos, no sabemos que existen, de hecho el Ajusco es un Parque Nacional y pues tampoco lo sabemos, sabemos que es El Ajusco nada más pero no sabemos que es un área, un Parque Nacional y es un área natural protegida.

¿Qué va a pasar, también, con ese tipo de conductas que si a veces los agentes (... 50.11) adopten los criterios de oportunidad que consideren por no ser relevantes o importantes ni siquiera entrarán a la investigación como criterios de oportunidad? Porque a veces tenemos esa, creo que esa falsa percepción respecto de si el ambiente es importante o no, muchas veces pensamos que, tenemos una percepción equivocada respecto de que si el medio ambiente está siendo protegido o no. La contaminación no la percibimos, a veces tampoco percibimos por ejemplo el problema del agua, tenemos una percepción de que hay agua porque abro la llave en mi casa y hay agua ¿no, pero realmente... sabemos que hay una ley nacional de aguas, sabemos que si es importante o no el agua; ¿qué ocurre cuando un delito contra el ambiente se comete?, ¿cuántos ecosistemas se dañan?, no solamente el derribar un árbol o deforestar un área se daña el medio forestal, ¡no! también se dañan algunas otras especies, la atmósfera, es una serie de cosas que realmente creo que a veces los abogados que estamos inmiscuidos en estos temas, tenemos que tener una formación así como que de biólogos y de todo, ¿no? como para tener un poquito de conciencia. Entonces creo que con el nuevo sistema penal acusatorio habrá que trabajar también en ese tipo de... en la cuestión de cómo se van a establecer los criterios sobre la importancia de qué delitos contra el ambiente será necesario tocar y algunos otros que habrán de salir de ese catálogo y no ser, a lo mejor, graves porque en el fondo realmente qué se está protegiendo y en esto de la exposición de las salidas alternas que (... 52.02) temas que se establecerán ahora, si realmente esas salidas alternas alguien que quiera reparar un daño ambiental, podrá acogerse realmente este tipo de salidas alternas, dice:" bueno pues sí, quiero tomar una salida alterna, reparar el daño, restituirlo" – sí, nada más que como no está establecido o cuantificable cómo vamos a reparar el daño entonces de donde tú te quieres coger esta salida pues sería inútil que lo manifestaras entonces pues nos vamos a seguir todo el procedimiento. Yo creo que esa es una de las inquietudes que ahora el derecho penal común te marca, creo que ese es el tema, es (... 52.41) si realmente necesitamos todavía tener los delitos contra el ambiente en los códigos penales o buscar de alguna otra manera que se vuelvan a juntar a través de las normas administrativas o seguir buscando ahí algunos otros medios de cumplimiento y no justificar con penas de prisión mucho más altas, como decía el Magistrado, alguien que está almacenando una cantidad mayor de madera y lo mandamos a prisión porque no nada más es una falta administrativa sino también es delito, a veces la transportación tampoco está muy bien definida, a veces creo que los sujetos a quien va dirigida la norma, este, desconocen, ahí tienen muchos elementos (... 53.25) que a veces no se conocen, si a veces los mismos aplicadores de la norma no la conocen, aquellos a quien va dirigida o también (... 53.33) con mu... existen creo que infinidad, no digo ¡uh! que conozco todos los reglamentos y hasta normas oficiales en materia ambiental que se aplican también para acreditar un elemento de tipo penal, existe una norma 059 que tiene una infinidad de catálogos y

de clasificaciones y de especies, de especies que a veces no conoce uno y que se tiene que auxiliar de un experto.

Entonces creo que en general el nuevo derecho penal ambiental deberíamos pensar si seguimos tutelándolo a través de la norma penal o regresar a la norma administrativa y buscar más hacer conciencia un poco más que cuestiones represivas.

Creo que en general el derecho penal sí ha cumplido con su cometido pero tenemos que ir más allá y si no pues también señalar qué es lo que viene, como dice el Magistrado, el nuevo sistema penal acusatorio nos exigirá nuevos requisitos, una forma de pensar distinta y si estas conductas delictivas contra el ambiente entrarían o encuadrarían dentro de este nuevo sistema.

La reflexión es, yo creo que debemos de ir pensando ya más allá sobretodo en las cuestiones de reparación de daño ambiental y establecer si estos delitos entrarán dentro de las salidas alternas o dentro de los criterios de oportunidad que se van a aplicar próximamente.

Muchas gracias y buena tarde.

(Aplausos)

Voz: Jacqueline Gutiérrez González

A continuación nuestro ponente es el Maestro César Murillo Juárez, él es egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, curso estudios de posgrado en gestión y derecho ambiental y realizó sus estudios de Maestría en derecho internacional con la especialidad en derecho ambiental e internacional. En 2008 fue fundador de la firma de abogados Iniciativa para el Desarrollo Ambiental y Sustentable, S.C. y actualmente forma parte del área de derecho ambiental, recursos naturales y energía de la firma González Calvillo, S.C. Su práctica se ha centrado en la asesoría de varios grupos económicos transnacionales para el aprovechamiento de recursos naturales, implementación y financiamiento de proyectos sustentables, realización de auditorías ambientales y de seguridad e higiene entre otras. En el ámbito académico, el Maestro Murillo es Coordinador y Catedrático de la (... 56.06) de Derecho Ambiental Mexicano y Derecho Ambiental Internacional aquí en el ITAM y Catedrático de Derecho Ambiental en el posgrado de la Universidad Panamericana campus Aguascalientes y en el posgrado de la Escuela Libre de Derecho.

Le cedo la palabra a él.

Voz: César Murillo Juárez

Perdón el choro, ¿eh? Pero les agradezco muchísimo la paciencia y la atención de todos ustedes. Antes que nada quisiera agradecer al Magistrado Miguel Ángel Aguilar López, ha sido realmente un placer escucharlo, ha sido muy enriquecedor para todos, me parece, el escucharlo de primera fuente, de primera mano, cómo entender y cómo clasificar un delito y de alguna manera cómo tratar de establecer ese mecanismo que sigue ahí pues para poder dictaminar o entender si hay o no esa afectación a ese bien jurídico tutelado. También es un placer, el Lic. Juan Carlos Ramírez Hernández, el habernos podido compartir parte de la experiencia que tiene y los cuestionamientos respecto a si hay una efectividad o un fin, está cumpliendo un fin al día de hoy la materia de derecho penal ambiental y de alguna manera pues plantearnos las bases para decidir hacia dónde vamos, ¿no?

Igualmente quisiera a nombre del ITAM agradecer mucho la participación de todos ustedes, realmente es un privilegio tenerlos aquí, para los alumnos que nos están haciendo favor de acompañar es un privilegio ver a tanta gente que está involucrada y expertos que están involucrados en la materia ambiental, son ustedes los que el día a día está haciendo el desarrollo sustentable de este país y son ustedes quien realmente sientan las bases para poder contribuir y avanzar en esta materia, entonces, más que un tema de exposición, me parece va a ser una cuestión más de retroalimentación y compartir un poco lo que son las perspectivas a lo mejor más

de un punto de vista académico, de los cuestionamientos que a veces hacen los alumnos y si me dejan plantearlo un poco, de alguna manera una (... 58.03) para cuestionar desde el principio si realmente está funcionando o no algo a lo que terminando la carrera nos insertan y tiene que ser de esta manera.

Entonces igualmente agradezco muchísimo a la PAOT, veo muchos funcionarios que están... este... aquí en el evento de la PAOT, realmente la PAOT ha sido, me parece que al día de hoy para México, más allá de ser un *ombudsman* ha sido un catalizador muy importante para la sociedad, el atlas activa es que hace la PAOT porque de alguna manera hace ese vínculo entre la Secretaría de Medio Ambiente y la sociedad para que pueda aterrizar al día a día práctica ambiental o el entender de qué se trata esta cuestión de vivir de manera más sustentable, entonces realmente la labor que hacen ustedes es muy importante para esta ciudad y ha sentado el ejemplo y las bases para otros estados que están tratando de seguir este ejemplo.

Igualmente al Lic. Gustavo Carvajal quien a través de Justicia Para Todos ha buscado infundir dentro del estudiantado la posibilidad de realizar prácticas ambientales en esta área y que pueda involucrarse uno desde un punto de vista ya más real en la materia y que lo pueda tomar como una opción de práctica, aquí la... este... el ITAM tiene un proyecto llamado 20 15 en materia ambiental que básicamente tiene como finalidad que para el 2015 pueda ser un líder en la Institución en materia de referencia de derecho ambiental y para esto la única manera de lograrlo es contar con la participación de ustedes y recibir retroalimentación y de alguna manera sus puntos de vista respecto a si compartimos los que estamos en este lugar una visión clara de hacia dónde vamos en la materia ambiental. Realmente tenemos de manera uniforme la idea de hacia dónde México está avanzando en esta agenda. Realmente hay una coordinación entre estados y federación para decir "México va a buscar aprovechar y conocer cuáles son los servicios ambientales que poseemos y las ventajas competitivas de riqueza y biodiversidad que tenemos para poder aprovecharlas y recanalizar nuestra producción y utilizar uno de los instrumentos de política ambiental tan importante que está previsto en la ley, que es el Reglamento Ecológico del Territorio, me parece que la parte que a veces perdemos de vista incluso desde el sector privado, a lo mejor también en parte gobierno o la parte académica, es que realmente la materia ambiental sí cuenta con esta estructura, sí cuenta con unos instrumentos que nos ha previsto la ley de alguna manera para tratar de aterrizar estos principios que se asentaron desde 1972 en Estocolmo, 1992 en Río, lo cual se acaba de refrendar ahora hace un par de semanas nuevamente en Río + 20 y que de alguna manera va más allá de simplemente spots o slogan de televisión como hemos visto recientemente el: "pues que las empresas que contaminen, pagan" - ¡ah! ¡qué novedad! ¿no? (risas) están descubriendo el hilo negro, es a veces hasta, pues si me dejan decirlo, grosero para las personas que se dediquen como ustedes, día con día a la materia ambiental decir oye: "pues ¿qué crees que estoy haciendo?, ¿de qué crees que se trata mi actividad profesional?". Obviamente la PAOT es una institución que me parece viene a llenar un hueco muy importante y que hace un pivote para evitar de que estemos llegando a lo que es el objeto del tema que es la justicia penal ambiental, ¿por qué? Porque quizás habría que preguntar si realmente, como decía el Lic. Juan Carlos Ramírez, si realmente la materia penal está cumpliendo con su propósito y eso es relevante porque al día de hoy tenemos más o menos 230,000 (doscientos treinta mil reos) dentro de nuestro sistema penitenciario, de los cuales, de estos 230,000 (doscientos treinta mil) más o menos 46,000 (cuarenta y seis mil) son sobrepoblación, o sea ya no caben, sin embargo estamos ahí y los seguimos acumulando, de estos tan sólo en el DF tenemos 41,000 (cuarenta y un mil presos), en el Estado de México 18,000 (dieciocho mil) y Jalisco que también es otro de los estados muy activos en esta materia tiene 16.000 (dieciséis mil), ahora en total aproximadamente el 40% de todos los que están ahorita reclusos y que tienen pendiente que sean resueltos sus procesos no se han concluido, entonces quiere decir que un porcentaje, no sabemos cuál, vamos a suponer "x" de este 40% seguramente no van a ser culpables (... 1.02.19) y al final de cuenta el cambio de vida que ya tuvieron o la afectación que ya tuvieron, a veces simplemente se limpia con decir: "pues disculpe usted, nos equivocamos y bueno, regrese a su vida normal", cuando ya le arrebatamos todo una etapa de su vida, no sólo a él si no a la familia porque ya sabemos que los centros penitenciarios, lejos de cumplir la parte de restitución de adaptabilidad social, pues

realmente las personas que están internadas tienen que inmiscuirse o estar insertos en este sistema interno si quieren sobrevivir o bueno sufrir las consecuencias como todos sabemos, ¿no?

Entonces, ¿qué tanto nos cuesta y qué tanto es viable seguir a lo mejor impulsando, que al final de cuentas es necesario pero, qué tan viable es seguir impulsando la cuestión penal cuando al día a día a cada uno de ustedes como a mí nos cuesta mantener el sistema penitenciario? Si al final de cuentas nos sentamos y decimos: “bueno vamos a exigir cuáles son los resultados o a saber dónde estamos, si después de un reiterado tiempo estamos viendo que no está cumpliendo con esa finalidad, quizás a lo mejor como sociedad es donde estamos mal. Quizás realmente falta una legitimidad en la manera de cómo se crean las normas, como muchos de ustedes saben y seguramente han participado, al momento de crear los tipos penales hay mucho cabildeo obviamente no solamente por parte de la autoridad sino también de las empresas, de organizaciones no gubernamentales que de alguna manera cada quién busca plantear ese enfoque o deslindarse de alguna manera de la responsabilidad que le pudiera afectar.

¿Qué pasa con esto? Que al final de cuentas termina siendo un *colage* en materia de responsabilidad y entonces para poder encuadrarlos, pues en muchas ocasiones suele ser bastante complicado y un dato que nos hizo favor de compartir el Magistrado, es impresionante que sea de 9 a 1 al final de cuentas una sola persona que termina siendo consignada y nueve que terminen siendo liberados porque a lo mejor no se encuadró debidamente el tipo penal y no es que queramos a la gente dentro de las cárceles, al contrario, sino realmente tenían que haber pasado a lo mejor estas nueve personas dentro de este proceso, yo creo que aquí México se encuentra en una etapa más bien de transición, el trabajo de muchos de ustedes ha sentado las bases muy importantes para que este país vaya avanzando, sin embargo me parece que México está en un proceso de adaptación y entendimiento porque así como nos hicieron favor de comentar ahorita los dos ponentes, no tenemos un mismo concepto todos de qué es un área verde, qué es un área protegida y esto permea no solamente en el ciudadano común y corriente “de a pie” sino a veces también en altas esferas o en altos ejecutivos de empresas que al final de cuentas cuando llegan a tomar sus decisiones de inversión o de desarrollo, de alguna manera desestiman ese tipo de puntos importantes y lo consideran nada más como un punto a veces incluso como una barrera.

Como muchos saben, al día de hoy la tendencia internacional para financiamiento de proyectos es el cumplimiento de los principios de Ecuador. Los principios de Ecuador que básicamente son impulsados a través del Banco Mundial y en el caso nuestro el Banco Interamericano de Desarrollo, es básicamente acreditarles a las instituciones financieras que el proyecto es económicamente viable, socialmente responsable y ambientalmente amigable, si no tienes esos tres componentes obviamente tu proyecto no va a salir adelante porque entonces tiene grandes posibilidades de que pueda fracasar o grandes posibilidades de que esté en un riesgo de viabilidad. Esto traduciéndolo al día a día, lo que está sucediendo es que una mala planeación, una inadecuada planeación o a la mejor asesoría por parte de quienes les toca tomar las decisiones, termina llevando a cabo la ejecución de algunos delitos que a lo mejor no los quiso originalmente el particular pero terminan generándose y me gustaría a lo mejor escuchar al final la posición del Magistrado Miguel Ángel y el Lic. Juan Carlos si realmente al día de hoy a las personas que terminan padeciendo o que terminan estando involucradas en un proceso penal son realmente los que generaron todo este conflicto.

En general, normalmente vemos a los que son los autores materiales y son los que desafortunadamente tienen los ingresos de uno o dos salarios mínimos y dicen: “oye pues a ver encárgate de esto y a ver cómo lo resuelves” y obviamente la gente lo asume como parte de su trabajo y al no tener una difusión o cultura de qué significa nuestro patrimonio ambiental, pues obviamente no le vemos la afectación, si nosotros no identificamos qué es o de qué se tratan los servicios ambientales, la riqueza natural que tiene en el caso específico la ciudad o nuestra comunidad, mucho menos vamos a poder contemplar qué es lo que tiene nuestro país, entonces de ahí si lo traducimos en blanco y negro pues cada tres años que es cuando vienen nuestros cambios incluso en materia de municipal o en el caso de diputados pues el aterrizar estos conceptos a las iniciativas que se van a plantear día con día, pues obviamente empieza a generar

huecos, hoy me parece que más que impulsar una cuestión penal tenemos que buscar una cuestión de creatividad y utilizar los instrumentos legales que ya nos da la ley el día de hoy, ejemplo de ello es: si existen a la mejor cuestiones de incumplimiento que sabemos que pueden llegar a cabo para un particular, por ejemplo en el caso de las (... 1.07.51) de impacto ambiental cuando nos dan las condicionantes, si de plano sabemos que no lo vamos a poder cumplir y que incluso hasta esa actividad pudiera ser, como no lo voy a cumplir, pudiera ser en un momento dado generadora de todo un posible cumplimiento de tipo penal, hay que buscar las alternativas que tenemos para plantear una diferente manera de cumplir con las condiciones de impacto ambiental. Las condiciones de impacto ambiental al final de cuentas las entendemos como la interpretación que la autoridad o el funcionario en ese momento considera que es lo más viable pero no quiere decir que estrictamente es una ley sino es lo mejor que considero que pueda ser viable pero que puede ser superable y en la medida en que nosotros podamos ir redefiniendo a través del trabajo conjunto entre lo que es la academia de lo que son las instituciones privadas y lo que es gobierno, el tratar de entender qué es lo que tenemos será más fácil hacerle la labor o el trabajo tanto a las autoridades en este caso ambientales que tienen que asimilar, que entender cuál es la medida adecuada de mitigación como si se trata de un delito penal podamos tener instrumentos más certeros y preciso para poderle darle herramientas al Juez o a los Magistrado y que sepan si existen o no ese delito y esa afectación al bien jurídico tutelado, como decía mencionaba hace unos momentos, normalmente nuestros peritos y seguramente más de uno de ustedes ha estado involucrado en un litigio pues la verdad es que el perito obviamente siempre va a decir del lado de quien lo está ofreciendo y entonces no pues esto la verdad es que no es verde, nada más está medio pintado de verde y del otro lado va a decir no pues era una especie (... 1.09.25) entonces de alguna manera alguien debe tener la razón y me parece que quizá deberíamos de sacar el contexto desjudicializar la parte ambiental, ¿por qué? La parte técnica es la que realmente nos va a dar certidumbre de saber qué realmente puede ser sustentable y no un criterio porque a lo mejor no podemos estar sujetos a una interpretación que pudiera ser de un tribunal u otro entendiendo qué puede ser la reparación del daño, llama la atención el artículo 348 que dice: “el juez de oficio o a petición de parte podrá reducir las penas correspondientes para los delitos previsto en este título hasta en tres cuartas partes cuando el agente haya restablecido las condiciones de los elementos naturales afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse la conducta; ahora, ¿realmente sabemos cuáles son las condiciones actuales que estaban antes de que se generara la conducta? Difícilmente al día de hoy tenemos instrumentado todo el conocimiento que se genera a través del instrumento que es la evaluación de impacto ambiental que la finalidad era generar un mapa claro de qué es lo que tenía el país o que es lo que tiene la zona y que estemos sacando fotografías antes de que impactemos y que nos pueda servir así a futuro esa información para poder determinar ya sea los impactos sinérgicos que es la acumulación de varias actividades en un sólo lugar o los residuales que es una vez que ya se fue esa actividad obviamente qué es lo que se queda; si este mapa que ya de alguna manera ya se ha generado pero por falta de tecnología por falta de presupuesto también no se ha podido subir a un segundo nivel donde nos permite saber qué tan dañado está el país a pesar de que ya tenemos información previa, me parece que estamos perdiendo muchos recursos, recurso tanto humanos como es el gobierno y recursos del sector privado porque entonces cuál es la justificación de tener que estar haciendo una evaluación de impacto ambiental previo a cada actividad si realmente no lo estamos integrando y no estamos yendo hacia una agenda específica hacia dónde quiere llegar el país. Al día de hoy otro de los instrumentos de política ambiental que son los incentivos económicos todavía no han sido debidamente instrumentados y creo que es un elemento importante que puede vincular el último de los instrumentos que es la educación con la parte de la inversión. Si nosotros asimilamos o entendemos que el derecho constitucional que tenemos a un medio ambiente sano es realmente un derecho real y factible porque lo respiramos, lo vivimos y lo comemos y lo asimilamos día con día, si no lo entendemos así difícilmente vamos a llegar a una segunda etapa donde el país llegue a un punto de desarrollo sustentable. Aquí al final de cuentas nuestra legislación o por lo menos así lo entendemos, si alguien considera que no es así sería bueno escuchar, es que México busca, bueno nuestro país está buscando llegar a un desarrollo sustentable, no hacer nada, no tocar los recursos naturales o dejar contaminar todo sino aprovechar nuestros recursos actuales y sin poner en riesgo los recursos de las generaciones futuras.

Administrar, ser buenos administradores de los recursos que estamos ahorita. Sin embargo cómo lo vamos a hacer si no tenemos la debida sistematización de la información que día a día se ha estado generando y de alguna manera el poder generar información técnica certera evita la discrecionalidad que puede ser en un momento dado la presencia en una... en un resolutivo o en una sentencia por parte de un Juez que puede chocar en Michoacán con un Juez que se encuentre digamos en Tamaulipas.

Al día de hoy hace dos días como ustedes... no sé si escucharon las noticias pero... sucedió el asesinato de dos personas, de dos comuneros en el Municipio de Cherán y me parece que al final de cuentas la primera declaración del gobierno estatal fue: "bueno es que es un conflicto perene que tienen entre las comunidades" y después resulta que empiezan a salir las versiones de: "oye, es que en marzo nos habían matado a otros ocho comuneros y esto se trata del crimen organizado", si de alguna manera no tenemos los instrumentos para sacar a la gente que está metida en la parte del crimen organizado y darle una viabilidad económica a través del aprovechamiento de los recursos pues, obviamente no vamos a poder o no vamos, siempre vamos a estar tapando los sucesos que se van a estar generando o peor aún me parece que la parte de la materia penal ambiental lo único que hace un poco descontextualiza la afectación o la situación en la que realmente se encuentra México porque lo que hacemos es: " ah bueno, él contaminó... a él lo castigamos y realmente ya se solucionó el problema" – pero pues como saben realmente la afectación ambiental obviamente se queda y llama la atención también el artículo 349 que señala que a fin de determinar el monto de la indemnización a que se refiere esta fracción respecto al daño, al daño ambiental, el Juez deberá considerar los daños ambientales ocasionados, el valor de los bienes afectados y el derecho de toda persona a tener un medio ambiente sano. ¿Cuánto cuesta su medio ambiente sano? Si nosotros no sabemos o no hemos valorado o no le hemos puesto un número, no es que nosotros no lo valoremos sino, si no le empezamos a poner un número a las cosas o a los (... 1.14.43) ambientales o a los beneficios que nos da una ciudad, estamos perdiendo incluso oportunidad de desarrollo, ¿por qué? Porque de alguna manera países como México está subsidiando genéticamente y biológicamente a otros países que ya han perdido esta biodiversidad o esta posibilidad de desarrollo y México en la manera en que no lo entienda así y no lo asuma pues está perdiendo de alguna manera competitividad y hacia adentro oportunidad social. Como a lo mejor también han escuchado, el año pasado hubo dos iniciativas muy importantes de un senador, bueno, de una dupla de senadores que es Boxer y Ferry en Estados Unidos que buscaban imponer un impuesto a la huella ambiental de los productos, ¿con qué finalidad? Decir bueno, si este producto, si esta botella de PET la fabrico en Estados Unidos por una tonelada de emisiones de carbono fabrico mil botellitas y en México resulta que lo fabrican con tres toneladas de emisiones de carbono porque su tecnología es, digamos, más retrasada, voy a ponerle un impuesto adicional a este producto y eso obviamente nos pone en desventaja porque al momento de empezar a poner nuevos... o la tendencia es poner nuevos impuestos ambientales, lejos de que busquemos un desarrollo o una posibilidad de avance, México sin identificar estas bondades que tenemos no vamos a avanzar.

Pues básicamente la intención es a lo mejor poner un poco los cuestionamientos en la mente, agradecer mucho la participación de todos ustedes, agradecer también que le hayan invertido este tiempo porque si sumamos la cantidad de tiempo que está aquí, de los minutos que están ustedes favor de escuchar, son minutos involucrados y dispuestos para este México, para un desarrollo y por favor los invitamos a que por favor no flaqueen, sigan trabajando y el profesionalismo de ustedes es realmente el desarrollo de este país.

Muchas gracias.

Voz: Jacqueline Gutiérrez González
Y ahora abrimos el foro para pregunta y respuestas.

¿Alguien?

Voz: Mujer

Muchas gracias por su presentación.

¿Alguien de la mesa me podría decir si con este nuevo sistema penal acusatorio se está trabajando con los delitos ambientales pero del DF, por el Código Penal del DF? ¿algunas reformas?

Voz: Miguel Ángel Aguilar López

No de manera específica se trabaja sobre delitos concretos. Las capacitaciones que se dan son sobre el sistema adjetivo, el tema procesal pero no se dice: mira los homicidios los vas a llevar así, los delitos ambientales... la capacitación es de carácter por lo menos en la materia federal es una capacitación netamente genérica, todos y cada uno de ellos tienen sus propias peculiaridades, sus esto... pero así de manera específica y yo creo que como decía los señores expositores, normalmente y es algo que no quise referir o señalar durante su pregunta directa, los jueces normalmente niegan orden de aprensión o dejan un auto de libertad porque sostienen que es el Ministerio Público quien tiene constitucionalmente que acreditar los elementos de las descripciones normativas, cuerpo del delito y elementos del tipo penal. En nuestro país existió mucho la creencia durante muchas décadas de que el Ministerio Público únicamente consigna hechos y al Juez le corresponde precisar la clasificación legal. Los Jueces en interpretaciones modernas han dicho: “no es cierto, mira lee bien la ley”. El Ministerio Público como base del ejercicio (... 1.18.55) acreditará esos elementos y el Juez debe de examinar que deban de estar acreditados entonces, quien debe acreditar es quien acusa porque de otra forma, el Juez asume posturas de acusador. Imagínese el Juez que lo va a juzgar ya está precisando los elementos y la imputación y la acusación. Incluso la Suprema Corte y jurisprudencias muy recientes, yo recomiendo mucho leer la décima época que es octubre – noviembre para acá ha dicho: “no es cierto, los Ministerios Públicos no consignan hechos, no es cierto, al Juez no le corresponden las clasificaciones legales. Por lo tanto si el Ministerio Público no hace su trabajo pues el Juez no lo va a hacer.” Eso crea ciertos choques o ciertos aspectos, ¿no? entonces se cumplen funciones.

Yo creo que esa capacitación específica pues tendría que ser al órgano de acusación y como dijo perfectamente el señor Licenciado Juan Carlos sobre un aspecto fundamental o estructurar la pericial, los peritos. Ahí va a recibir la estructura.

Hay dos pruebas claves en los sistemas acusatorios en el mundo: la testimonial y la pericial pero las preguntas y las contra preguntas, los interrogatorios y los contra interrogatorios van a sustentar en primer lugar la credibilidad de un dictamen y preguntas, por ejemplo, de idoneidad de quien dicta un dictamen: bueno ¿usted desde cuándo es perito?, ¿qué estudios tiene para peritar esto?, ¿en qué universidades estudió de manera específica los “quelonios”?, ¿cuántos “quelonios” ha tenido usted a la vista? Por no decir otra cosa, ¿no?

(Risas)

¿Sí se explica? Entonces todos esos aspectos dicen: “no pues mire yo no porque yo leí en el libro... “ – entonces no sirve lo que estás peritando – “oiga es que yo soy perito de la Procuraduría...” – mucho gusto, no sirve lo que me dices – “oiga es que yo desde que yo nací, nací en Oaxaca donde van a desovar las tortugas” – mucho gusto, ¿sí?

Entonces evidentemente que es un aspecto como también dijeron aquí, uno de los cuestionamientos que más se advierte es que los peritos nunca peritan en contra de los intereses que representan, en la estructura ideológica mexicana, en los sistemas acusatorios, el perito como va su prestigio de por medio, va a decir lo que realmente sucede.

Entonces una capacitación específica no podría ser, más bien los peritos son los que (... 1.22.08)

Voz: Juan Carlos Ramírez Hernández

Bueno, complementando un poco al Magistrado pues efectivamente no hay, no puede haber una capacitación específica sobre este tipo de delitos por eso la preocupación es esa, ¿no? ¿qué están

haciendo las procuradurías? Tanto PROFEPA como PAOT ¿qué están esperando, no? realmente participar en el nuevo sistema penal acusatorio, lo que decía el Magistrado, las periciales ahora van a ser por expertos en la calificación de credibilidad, si es un perito idóneo o no, si realmente es que nos podría emitir ese dictamen. De entra bueno pues como decía hace rato también, el cambio de chip, el Perito ya no va a llegar, va a rendir su dictamen por escrito y como en el sistema tradicional me presento, lo ratifico y no tengo nada más que decir, ¡no! el nuevo sistema lo va a obligar a que nos exponga y nos explique qué método científico utilizó para llegar a esa conclusión o para determinar por qué dictaminó así en ese asunto. Creo que esa es una de las cuestiones que debemos de empezar a tratar de que las procuradurías empiecen a incluir y a preparar a sus peritos y que también, como decía el Magistrado que hay que trabajar en conjunto tanto los jueces, el Ministerio Público, los Peritos, ahora ya no podemos trabajar cada quién por su lado. Tenemos que empezar a trabajar de manera coordinada sobretodo en este tipo conductas que tienen muchas cuestiones de carácter técnico donde debemos de prepararnos creo que es mucho, sobre muchos temas más complejos, donde la cuestión ambiental, lo que decía ahorita también el Maestro, a lo mejor así de áreas naturales protegidas si supiéramos cómo (... 1.24.02) naturales protegidas y cuántos decretos hay, la verdad es que yo no los conozco todos pero cuando ocurría que tal (... 1.24.08) ¡ah! Hay que buscar el decreto cómo acreditarlo, ¿quién nos va a acreditar? ¿de dónde a dónde abarca esa área natural protegida? A la mejor el decreto es de hace más de 20 años y el de área natural protegida ahora no está bien definida. Entonces sí creo que debemos de empezar un poquito a preocuparnos y tratar de invitar que, como decía el Magistrado: “no, es que hay mucha resistencia”, no es que (... 1.24.32) acusatorio o unos le aplauden u otros lo descalifican pero pues ya está en la Constitución y tenemos un término para que entre en vigor y entonces tenemos que, nos guste o no, estar y tenemos que empezar a trabajar en él.

Voz: César Murillo Juárez

Nada más quisiera agregar algo muy brevemente pero hay obviamente, propuestas de ir empujando para crear un área de especializados para cuestión ambiental porque a final de cuentas me parece que la especialización a veces que va requiriendo conforme la misma sociedad vaya impulsando esta materia, cada vez va a ser más detallada entonces, de alguna manera el poder hablar de una materia, de una ciencia en específico me parece que es un punto importante a donde se aspira o alguna vez aspiramos el poder contar con los instrumentos específicos de impartición de justicia y finalmente me parece que también sería aplicar el tema, como ahorita mencionaba, la generación de conocimientos, generación de activos y si de alguna manera podemos ligar que por ejemplo, cuestiones también hay propuestas específicas para que quienes general estudios ambientales o de impacto ambiental tengan incentivos fiscales de deducibilidad pero que sean efectivos esos estudios y no realmente sean nada más para presentar un estudio sino que realmente represente una riqueza informativa buena, eso es realmente lo que estaría aportando los elementos para hacer madurar nuestro sistema.

Voz: Hombre

Yo quisiera preguntar sobre dos cuestiones que nos impactan directamente como autoridades ambientales. En primer lugar el Magistrado Miguel Ángel Aguilar que por ahí hasta hemos compartido mesas creo que en la Corte con el Ministro Azuela... este... que nos insista en una cuestión fundamental: ¿cómo para nosotros ahora, ese artículo 1° Constitucional, es igualmente obligatorio que para el poder judicial? Y ¿cómo ese artículo 1° Constitucional relativo a derechos humanos, no tiene principios filosóficos, como le he escuchado a unos Magistrados? Sino tiene ideas pragmáticas que son obligatorias para cualquier autoridad, cumplir ahora en el futuro, ¿sí?

Entonces el Magistrado nos ha destacado mucho este aspecto, el cambio de chip, no es solamente para Jueces, el cambio de chip es para todos y este es el futuro, entonces ese cambio de chip creo que las autoridades ambientales no nos estamos dando cuenta de las consecuencias que puede tener el no aplicar en nuestras resoluciones el artículo 1° Constitucional, el no aplicar en nuestras resoluciones los tratados internacionales, el no aplicar en nuestras resoluciones nuevas percepciones integrales del derecho ambiental. Una cuestión muy concreta, muy práctica pero que ya está aquí.

Maestro César Murillo, también una cuestión pragmática, argumentación jurídica, los argumentos que nosotros manejamos se les denomina “de causa honesta”, ¿por qué razón? Son argumentos de causa honesta porque manejamos valores socialmente reconocidos, valores socialmente importantes, nadie puede negar la importancia del medio ambiente, ¿verdad? Nadie de los que estamos aquí puede negar la importancia de ese medio ambiente, sin embargo, qué difícil para nosotros en la práctica es argumentar ese valor social, ese valor medio ambiental.

En concreto en su experiencia (... 1.28.14) ¿cómo podemos nosotros? ¿qué elementos pragmáticos ven ustedes que nos pueden ayudar a argumentar mejor, a que no presentemos una denuncia por presentarla sino que lo hagamos de alguna manera con elementos que nos puedan ayudar a conseguir lo que buscamos, a conseguir ese objetivo. Creo que es algo importante por el simple hecho de pensar que se trata del medio ambiente, ya vamos a lograr un éxito jurídico: ¡eso es falso!, ¿cómo podemos mejorar este argumento, esta discusión?

Voz: Miguel Ángel Aguilar López

Hace unos días señor Licenciado tuve la oportunidad de hablar de la prueba de sistema acusatorio para Jueces y Magistrados del primer y segundo circuito de un diplomado muy especial que se organizó en la Corte con la Universidad de Sevilla y hubo dos mexicanos que participamos en (... 1.29.24) su servidor y yo puedo advertir que los estados hoy en todo el mundo, México no es la excepción, tiene como una dicotomía o un dilema, construirse como estados democráticos de derecho o estados de control social. Bueno yo ¿qué hablo de los países del mundo, no? la propia persona, el propio ser humano, ¿no? yo a veces pienso que si yo cometiera un delito quiero que me juzguen bajo sistema acusatorio (... 1.29.55) garantías pero ¿qué sucedería si yo soy el que cometen el delito en mi contra, no? si yo sería también capaz de aceptar que el otro se sostuviera bajo ese principio y ese sistema acusatorio o si no quisiera la venganza privada, yo creo que en los estados modernos sigue esa enorme dicotomía, o son estados de control social o son... yo creo que esto es algo muy bizantino, yo creo mucho en el poder armonizar las cosas y así lo ha hecho Alemania, Inglaterra, España, Estados Unidos, ¿no? tan es así que han prevalecido hoy derechos como el derecho penal contra el enemigo que sostienen algunos alemanes en donde por ejemplo los delincuentes organizados que cortan cabezas, que secuestran, mutilan, pues bueno a esos hay que restringirles sus derechos fundamentales porque obviamente que agraden, transgreden verdaderamente las estructuras sociales y bueno incluso está hasta en nuestra Constitución, o sea no lo digo yo y en ese propio sentido yo estoy totalmente de acuerdo con usted aún cuando podría dialécticamente tratar de establecer en algo que quisiera estudiar y no disentir sobre el discurso ideológico, sociológico y científico del derecho, porque yo no entiendo el derecho sin esos tres componentes: el derecho como ideología, incide en estructuras sociales y el recurso científico para interpretar, aplicar, enseñar en propio derecho.

Yo creo que usted da en el clavo en algo que yo trato de definir mucho sobre el aspecto sociológico del juzgador y el aspecto sociológico de la justicia en donde todos, incluso el propio Juez tiene que tener un compromiso social, ¿sí? Su sentencia no va dirigida a una persona, su sentencia permea las estructuras sociales, pero usted dijo otra gran verdad, el propio hombre debe de confrontarse en su contexto social y saber que pertenece a una sociedad, saber que si tira el agua no es porque vaya a pagar un recibo más o porque tenga derecho a lavarse los dientes y mientras pone la pasta en el cepillo, que tenga conciencia que hay poblaciones en esta nación que no tienen agua, ¿sí? Entonces usted dice algo: ¿nos hace falta este propio contexto social como nación? Para poder entender que el factor aparte de uno, es de la comunidad en la que vivimos, del país y de la propia sociedad y es cierto, no tan sólo le corresponde a ustedes en el área específica cuidar el medio ambiente, nos corresponde a todos, los Jueces, los ciudadanos en todos los aspectos y creo que es uno de los paradigmas propios de nuestra propia sociedad.

¿Cómo concienciar y cómo permear? Y yo siempre he pensado y he creído cuando me dicen que si la gente sería capaz de cambiar, si el policía ¿usted cree que sería capaz de cambiar?, ¿el Ministerio Público? ¿los Jueces? ¿Los Magistrados? ¿los fiscales? ¿los defensores?, bueno tiene tanto tiempo que ya no me ocupo de los demás que pienso que si el único que debe estar preocupado por cambiar, soy yo y las cosas deben de tener que partir de uno mismo.

Voz: César Murillo Juárez

La verdad es que es una muy buena pregunta, uso un muy buen tonito... este... realmente desde el punto de vista a lo mejor desde otro lado de la mesa es hay que revisar más bien hacia a tras la naturaleza de la PAOT, yo creo que la naturaleza de la PAOT por un lado como lo dije al inicio de la intervención ha sido un catalizador muy importante para esta ciudad pero me parece que la tendencia debería de ser a tener autonomía y tener dientes porque mientras no tenga dientes la PAOT, el sector, bueno las personas por la parte del sector privado saben que es una cuestión de conciliación y entonces se pierde el peso de esa capacidad ya desarrollada que ya tienen ustedes y que al día de hoy esa falta de dientes que no les están permitiendo todavía tener, está limitando los resultados que en algún momento estoy seguro que va a llegar a trascender por parte de PAOT.

Voz: Mujer

Hola, buenas tardes. Pues yo no soy abogada...

Voz: Hombre

(No se entiende)

(Risas)

Voz: Mujer

Bueno mi pregunta va en este sentido sociológico del derecho, ¿no?

El Magistrado Aguilar hablaba de que cuando no hay una norma jurídica se tiene que ir al contexto cultural. A mi me hace mucho ruido porque ¿cómo hacer para que no se **regla...tinice(... 1.35.09)** cuando se está en ese nivel y lo conecto con lo que decía el Lic. Murillo y ahí les hago la pregunta de: ¿qué opinen ustedes de que se legisle sobre todo en materia ambiental? Particularmente con los usos y costumbres de las comunidades.

Voz: Miguel Ángel Aguilar López

A mi me preguntan muy seguido, hace algún tiempo, algunos jóvenes secretarios del colegiado me dijeron: “oye Magistrado, ¿no nos quieres enseñar a dar clases para un concurso para Jueces?”. Entonces se organizaron 30 jóvenes y les di durante horas, semanas y meses; los 30 jóvenes que preparé hace 5 o 6 años son Magistrados todos y alguien me preguntó un día: “oye, y ¿qué requisito crees que se necesite en este país para ser un buen Juez?” – dije: mira en un viaje que hice, afortunadamente, por parte de la Suprema Corte a Inglaterra vi un letrado que dice: “Para ser un buen Juez, lo único que se requiere es ser buena persona y si sabe derecho ¡qué bueno! Y si no no importa, hasta a veces estorba”.

(Risas)

Y entonces el Ministro me digo: “oye, pero ¿qué es una buena persona?” – le dije: ¡Ah! Hasta esas están (... 1.36.38)

(Risas)

Pero yo recuerdo en mis lecciones preparatorias a Aristóteles cuando hablaba del hombre justo, del hombre justo que tiene (...1.36.50) entre lo que piensa, lo que dice y lo que hace. Yo veo a un funcionario que cuida el medio ambiente, ¿sí? Destruyendo los árboles. Ustedes sabrán si habrá uno o no...

(Risas)

Voz: Mujer

Aquí no.

Voz: Miguel Ángel Aguilar López

Que yo creo que hay dos atributos más importantes o en suma, todo sumado, ¿sí?, aparte de ser congruente: ser auténtico.

Entonces son aspectos que se manejan muy bien desde los ámbitos sociológicos en cuanto al tipo de personas que somos, ¿no? Efectivamente y estoy de acuerdo con usted hay un peligro a relativizar que por cierto si usted lee muchos temas de derechos humanos, el primer cuestionamiento en el tema de derechos humanos... va a tener que leer mucho porque tiene que dar clases, ¿eh? En la Escuela Judicial de Derechos Humanos. No sé por qué me meten a tantas comisiones, les digo: ¿Qué no hay otro?

Y se pregunta: ¿los derechos humanos son o no son universales? O ¿se deben o no (... 1.37.59)? Incluso muchos piensan que los latinoamericanos no los merecemos porque no entendemos nosotros el proceso de la posguerra, incluso algunos dicen: "oye, pero eso es usos... eso es usos y costumbres" ¿sí?

El Juez debe de ser una persona que debe de entender ese contexto social, no es lo que él crea o lo que él desestima; es lo que la sociedad en una época y en un lugar determinado tendría dentro de una expresión semántica, su concepto, su entendimiento o su definición, ¿sí?

El Juez se (... 1.38.42) si le diría: es que para mi es esto... ¡no! lo debes de entender qué es lo que él está (... 1.38.48) por eso yo les recomiendo que no usen diccionarios a veces que son españoles y son de otra lengua, que no son de México ni de la época actual.

Pero tiene usted razón, ese es un peligro que hay que tratar de evitar y en cuanto a los usos y costumbres pues sería cuestionable algunos de los aspectos para poder entender por ejemplo una comunidad en Chiapas, si cada 100 años quemen todas las selvas y digan: "respétale sus usos y costumbres.

Voz. Juan Carlos Ramírez Hernández

Bueno en ese aspecto, la ley penal también ya ha previsto ese tipo de usos y costumbres de alguna, como lo menciona el Magistrado, de comunidades. Por ahí existen autorizaciones que se dan a comunidades para que puedan seguir con algunos de sus ritos, algunas... aún recuerdo algunas comunidades que consumen tortuga o matan tortugas que se encuentran en peligro de extinción, pues se les da una autorización, también aquellos comuneros que pueden utilizar la madera para uso doméstico... para consumo siempre que se acredite que es para esa o están destinados para ello; o sea sí se han previsto. A la mejor por ahí lo que se ha malentendido que a veces bueno, pues un comunero que lleva 20 trailers no creo que sea para su uso doméstico (risas) o sea a veces algunos tratan de abusar de esa calidad específica que se torna, ¿no? Por ahí es donde se ha desviado el fin pero los legisladores sí han previsto esa situación de proteger a las comunidades respecto a sus usos y costumbres.

Voz: César Murillo Juárez

(... 1.40.34) Ahorita el caso que citábamos los de Cheran es precisamente una comunidad donde realmente lo que está (... 1.40.41) son sus usos y costumbres, el problema...

Voz: Mujer

Sí pero por eso los están matando también...

Voz: César Murillo Juárez

Sí, el problema es que el respetarlos toca mucho interés

Voz: Mujer

¡Claro!

Voz: César Murillo Juárez

... y el problema no es que los usos y costumbres de una población puedan afectar el medio ambiente, sino lo que afecta el medio ambiente es el impacto sinérgico que meten empresas que son ajenas al lugar o bien o como quieras pero que son ajenas al lugar, entonces rompen con ese equilibrio que originalmente mantenían históricamente y esa es la parte que creo que México va avanzando, va hacia allá; de alguna manera el reconocer la parte de (... 1.41.12) a través de los derechos difusos, hacia dónde realmente vamos a ir capitalizando esta posibilidad de decir a quién pertenece el derecho ambiental y creo que México de alguna manera tiene la necesidad de identificar su propia alternativa o su propia respuesta, yo tuve... estuve trabajando un rato en la (... 1.41.30) de Estados Americanos y en algo que realmente compartíamos varios de los representantes de varios países es que la importación de respuestas no es la solución sino es de desarrollar, creémosla y decir: ¡sí podemos entender y desarrollar nuestra propia (... 1.41.46)!

Voz: Mujer
Claro.

Voz: Jacqueline Gutiérrez González

Desafortunadamente se nos agotó el tiempo pero muchísimas gracias a todos ustedes por sus preguntas (... 1.41.46) y por supuesto a los ponentes por su exposición.

Nos da tiempo para entregarles un reconocimiento de parte de los organizadores.

(Aplausos)

Voz: Hombre

Agradecemos nuevamente a los ponentes su participación y les informamos que existe otra vez un receso de 10 minutos.



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C.



Justicia para Todos A.C.

Seminario: Perspectivas de la Justicia Ambiental en México.

Mesa 5
FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA AMBIENTAL.

Alcances de la Materia Penal en la perspectiva del Derecho Ambiental

¿Tipificar, y en su momento castigar conductas que dañen el medio ambiente, es la solución para disminuir y en su momento evitar el menoscabo de los ecosistemas?

Puntos clave:

- Tutela jurídica efectiva párrafo segundo del **Artículo 1 constitucional**. “...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 mediante la protección más amplia.”
- Reformas constitucionales, base para el cambio procesal penal.
- Derecho subjetivo-Orden constitucional.
- Derechos humanos, beneficiados en su protección mediante las reformas constitucionales
- Procedimiento acusatorio- Juicios orales.
- Cambio a la cultura de la verdad y al principio de punibilidad.
- Juicios del orden penal – prohibida la analogía y la mayoría de razón
- Elementos del tipo penal, basados en los medios de prueba

- **¿Se está cumpliendo el propósito?**

Parcialmente, la sobre criminalización no es la solución a la delincuencia ambiental.

- **¿Cuánto nos cuesta tener a los presos?**

\$260.00 pesos diarios cuesta mantener a una persona privada de su libertad

- **¿Cuánto cuesta el medio ambiente?**

Es invaluable e imprevisible su punto de quiebre, por lo que la protección debe de ser permanente y eficaz.

Conclusión

Se ha considerado que la protección del ambiente, por su característica interdisciplinaria y contenido técnico, pudiera ser tutelado por otras ramas del derecho como la Administrativa, con las connotaciones y características del Derecho Ambiental, tal como se ha dicho y en razón de que la represión penal de las conductas lesivas al ambiente no garantizan que el daño se repare, de tal suerte que se dé un retorno a su estado original. No obstante, el despliegue de las normas penales es fundamental en la motivación de las personas y empresas tendentes a evitar los daños.



SEMINARIO
**PERSPECTIVAS DE LA
JUSTICIA AMBIENTAL
EN MÉXICO**

Trascripción de Mesa No. 6

Voz: Hombre

Gracias, muchas gracias. Así con patitas aunque no se necesita el micrófono...

Pues yo nada mas aquí quitándole, arrebatándole la palabra a Héctor Velasco quien es quien va a moderar esta última mesa de nuestro Seminario y en motivo de que tengo que salir, realmente en unos minutos, pues nada más quería agradecerles por supuesto a nuestros ponentes de esta última mesa a Vicente a Wistano y vamos a tener un cierre de lujo en este Seminario y pues sobre todos agradecerles a todos ustedes, la gente de PAOT, la gente que no es de PAOT bienvenidos, bienvenidas, la verdad ha sido para nosotros muy enriquecedor este ejercicio, han sido dos mañanas muy intensas pero espero que igualmente productivas como nosotros vemos que han sido estos trabajos, son temas que aunque a veces el día día no nos permite detenernos a reflexionar un poquito sobre ellos, créanme que nos sirve mucho porque justo en ese día a día utilizamos este conjunto de reflexiones, por supuesto agradecer al Colegio de Abogados Ambientales, jóvenes abogados, amigos abogados, al propio ITAM por supuesto y les reitero a todos ustedes, vamos a tratar de generar no formalmente un documento que recoja todo lo que aquí se ha planteado pero sí una pequeña memoria le estoy llamando yo, la han incluso solicitado algunos de nuestros ponentes que han estado participando en estas dos sesiones de nuestro seminario y por supuesto la haremos de conocimiento de todos ustedes.

Siéntanse por favor con la confianza también por parte de la Procuraduría como co-organizadores, siéntanse con la confianza de darnos sus observaciones, sus sugerencias sobre lo que les ha parecido el evento, sobre lo que creen ustedes que vale la pena ajustar dentro de los trabajos que realizamos en la Procuraduría, a mi como titular de la misma, me interesa muchísimo tener este tipo de eventos, a veces no nos lo permite ni el tiempo ni las actividades cotidianas pero es muy importante conocer el punto de vista de ustedes como participantes y bueno finalmente agradecerle también a esta Valery, ya..ya la vi, aquí esta Valery, a SOLCARGO, a Justicia para Todos, que fueron realmente quienes nos apoyaron mucho en la organización del evento, así que muchas gracias y los dejo, le cedo la palabra a Héctor Velasco, muchas gracias.

Voz: Héctor Velasco

Muchas gracias Procurador por estas palabras, vamos a abrir la última mesa del día, que es la mesa seis, titulada "Retos para fortalecer el acceso a la justicia ambiental y la función de las procuradurías ambientales" y cuyo objeto es conocer, analizar y discutir las propuestas legislativas, reglamentarias u operativas que permitan fortalecer la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental. Como ponentes en esta mesa esta el Dr. Wistano Orozco García de Diseño Legal Integral y el Dr. Vicente Ugalde Saldaña del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, así pues, voy a cederle la palabra al Dr. Wistano Orozco García.

El Dr. Orozco es Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, realizó los cursos de doctorado en Derecho Público en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, fue asesor de la Unidad de la Crónica Presidencial y Director del área de servicio de larga distancia en la Comisión Federal de Telecomunicaciones. El Dr. Orozco fue el Coordinador General del programa del Banco Interamericano del Desarrollo sobre Métodos Alternos de Solución de Conflictos en México, ha publicado diversos libros y artículos entre los que destacan “Estados de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina” de la editorial Siglo XXI, “El futuro del senado en México” de la editorial Porrúa, y “Agenda de Justicia Alternativa” en la revista Bien Común y Gobierno entre otros; ha sido ponente en distintas conferencias entre las que destacan “Estado de Derecho y Democracia, Puntos de tensión” ante el Congreso Nacional de Filosofía en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, y participación del Sector privado en la exploración y producción profundidad legal no asociado en el Segundo seminario de derecho y energía, celebrado por ende en el ITAM, y obviamente en esta mesa (... 05.11)

Doctor, por favor.

Voz: Wistano Orozco García

Muchas gracias, no sé si haga falta el micrófono, yo creo que no.

Primero que nada pues muchísimas gracias a la Procuraduría Ambiental, quienes organizaron el Seminario, por la merecida invitación, el derecho ambiental no es una especialidad que yo tenga, yo básicamente lo que me dedico es a Derecho y Políticas Públicas en su traducción, en términos de diseño regulatorio y diseño legislativo, así que mi perspectiva respecto de la charla que supondremos tengo con ustedes, tiene que ver mas en términos de lo que yo observo como puntos de ineficiencia de la regulación ambiental que inciden directamente en o impedir o limitar el acceso a la justicia ambiental en nuestro país y es una perspectiva que tiene desde el punto de vista del análisis económico del derecho fundamentalmente.

Yo lo... quisiera partir digamos de una percepción, que estoy seguro que a lo largo de este seminario han tenido ustedes que tiene que ver con que como todo derecho fundamental, el derecho al medio ambiente, en ser considerado un derecho en tercera generación, un derecho difuso, dada esa naturaleza se han generado ciertas distorsiones en su diseño legislativo y en su aplicación administrativa, esto es debido no solo a la novedad con la que tratamos el derecho ambiental, piensen que no tiene probablemente mas de 20 años de existencia como una rama en el país, sino también a que la propia definición de lo que es un derecho difuso hace que su diseño sea realmente complejo, no solo en Mexico sino en el resto del mundo, la noción de intereses que son indivisibles y abarcan a colectivos no determinables, produce ciertas ineficiencias al momento de procurar un diseño que permita satisfacer el acceso a la justicia, y eso es natural por un problema fundamental que es el de la legitimación activa de quién puede o no promover una determinada acción, esto claramente en nuestro país como en algunos otros han buscado ciertas soluciones que iremos viendo a lo largo de la tarde.

Uno de los puntos que yo quisiera llamar la atención o de los primeros puntos de ineficiencia que logro encontrar en la regulación ambiental ,es que de hecho se trata de un conjunto de normas de muy diversa naturaleza, muy amplio, muy disperso y un poco ordenado, conviven en ellos normas constitucionales, tratados internacionales, acuerdos internacionales, normas legislativas, normas administrativas tanto locales como federales por la distribución de competencias, pero también que ese conjunto esta en permanente conjunción con otros sistemas u otras ramas del derecho que son absolutamente primordiales para la aplicación del derecho ambiental, piensen por ejemplo en el derecho agrario, en la noción de núcleos agrarios, en la determinación jurídica de (... 08:13), piensa en el derecho civil, en el derecho penal, el derecho administrativo general, pero también en derechos más específicos o también de tercera generación, los derechos indígenas por ejemplo y esa convivencia permanente hace que sea un sistema increíblemente complejo que yo estoy seguro que los pocos abogados ambientalistas de este país, tienen también problemas para su conocimiento y ordenación clara, existen todavía normas a interior que son contradictorias entre sí

y una diversidad de enorme de criterios en la aplicación de las distintas normas porque coexisten una diversidad de autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales encargadas de la aplicación de estas normas, esto hace que sea por si mismo un conjunto desordenado.

Eso, digamos, el señalar ese problema no es menor porque si queremos en algún momento irnos hacia una vía de resolver las problemáticas internas del derecho ambiental debemos de pensar en ordenar este conjunto, en establecer con toda claridad contenidos de normas constitucionales que regulen de forma mas clara, la instrucción de competencias, la competencia de creación de otras normas, de inferior rango, por parte de las distintas autoridades; estos ponen un ejercicio de estructuración de ese conjunto conforme a una función mas eficiente de la que actualmente existe y eso es claro de ver, cuando uno tiene la posibilidad de que una multiplicidad de órganos administrativos aplique normas ambientales de distinta jerarquía produce normas individuales, también de distinta jerarquía, que pueden estar en contradicción unas con otras, se llama multiplicidad y si a ellas se agregan también las resoluciones jurisdiccionales, las pocas que existen en materia ambiental que son también criterios en muchos sentidos interpretativos de las normas administrativas o de las normas legales, este conjunto se vuelve complejo.

Un segundo, digamos problema que yo observo, tiene que ver con la propia noción de lo que es o lo que se debería de entender por derecho ambiental, por derecho ambiental no es un vocablo, no es un término unívoco, presenta un alto grado de ambigüedad que permite distintas interpretaciones y que de hecho ha tenido distintas interpretaciones desde su incorporación en la legislación internacional y después en la legislación mexicana.

Vemos también que el interior del derecho ambiental ha ido emigrando de conceptos como de salud y medio ambiente, salud individual, perfectamente determinable y no como un concepto subjetivo y difuso, hasta conceptos mucho más complejos en términos, por ejemplo de en derechos a protección en términos generales del medio ambiente, sin consideración respecto de los individuos que pueden o no gozar de ese medio ambiente; esa dificultad no es menor porque requerimos de ir precisando en términos del propio diseño regulatorio de los términos o de los vocablos que se incorporan en el derecho ambiental, es el primero paso para lograr, sino una en términos de criterios interpretativos, pues si veamos una mayor homogenización de lo que las distintas autoridades hacen y de lo que las distintas autoridades interpretan respecto de las normas legales o administrativas que aplican. Yo creo que es una parte importante.

Otro problema que, que podemos ahí encontrar es que fundamentalmente el derecho ambiental ha ido descansando en términos de protección del medio ambiente y acceso a la justicia, en el derecho administrativo y sobre todo en organizaciones administrativas y no en organizaciones jurisdiccionales y esto es algo común, la creación de la propia Procuraduría Federal supone el adscribir la defensa del medio ambiente a una autoridad administrativa en el momento de saturación fue adscrita a la SEDESOL porque era la instancia que se suponía podía conservar a este organismo público como parte de su estructura, estaba sectorizado SEDESOL y ahora esta sectorizado SEMARNAT, esos cambios suponen también cierta definición en términos de dónde o por dónde queremos adscribir a los órganos administrativos y no es menor, pero el hecho de que descansa el derecho ambiental fundamentalmente en el autoridades administrativas, ya en sí supone ciertos obstáculos para el acceso a la justicia ambiental porque el derecho administrativo esta basado fundamentalmente en la protección de intereses jurídicos particulares y concretos que es muy complejo poder defender acciones colectivas por intereses difusos en términos de un derecho que en sí mismo esta creado para la protección de intereses jurídicos particulares y concretos determinables, eso ha tenido ciertos problemas porque cuando incorporamos mecanismos de protección de derechos difusos al derecho administrativo lo hacemos de forma aislada sin tener en consideración que el entramado tanto adjetivo como subjetivo de derecho administrativo privilegian los derechos y los intereses jurídicos concretos e individuales, las normas procesales, las normas sustantivas están basadas en la protección de sus derechos, no de los colectivos, entonces parece que al final, la incorporación de acciones colectivas por ejemplo el derecho administrativo supone parches de muy difícil compaginación con el resto del entramado gubernativo.

Ahí también digamos, el estar basado en términos estrictamente de autoridades o no estrictamente, pero fundamentalmente en términos de autoridades administrativas supone claros problemas de coordinación entre las propias autoridades administrativas, problemas de coordinación que tienen que ver no solo con la distribución de competencias entre los niveles de gobierno o los ordenes jurídicos, sino *ad intra* de cada orden jurídico, es decir, existen problemas claros de coordinación entre las procuradurías ambientales y el ministerio público en términos de la... ejercicio de la acción penal; existen problemas de coordinación en términos de las autoridades agrarias y las procuradurías ambientales, existe una disparidad enorme de autoridades administrativas que en una u otra medida inciden en la protección del medio ambiente e inciden en términos del acceso a la justicia y eso está basado fundamentalmente por esta adscripción del derecho ambiental como una rama del derecho administrativo que no necesariamente puede ser así, así lo hemos hecho pero no es una cuestión necesaria.

En esta parte también digamos, me parece que es importante llamar la atención, que el hecho de que los sistemas jurídicos administrativos privilegien la defensa de intereses jurídicos particulares y concretos tiene también como consecuencia que el diseño de los mecanismos de acceso a la justicia privilegien siempre este tipo de figuras aun cuando estamos incorporando figuras como por ejemplo acciones colectivas, el mismo diseño de acciones colectivas o de denuncias populares en términos de las procuradurías, tiene... trae esta lógica de la protección también de intereses particulares y concretos, las ideas, las nociones que se van incorporando por ejemplo de pruebas dentro de los procedimientos de representación siguen no la lógica en términos generales de las acciones colectivas como mecanismo y dolo para la defensa de derechos difusos sino de intereses y derechos particulares y también digamos que eso me parece importante, la propia como noción de lo que se busca con el acceso a la justicia y la protección del medio ambiente en términos administrativos, es fundamentalmente reparación del daño de... el volver las cosas al estado que existían y si eso no es posible a la indemnización, existen pocas acciones preventivas dentro del derecho administrativo que se puedan establecer y que estén basadas en términos de protección de intereses difusos y pueden verlo de esta forma: las autoridades administrativas fundamentalmente emiten a los particulares, en este caso, el caso ambiental, lo que son licencias, permisos, concesiones, normas oficiales mexicanas, reglamentos, que inciden de una u otra forma en lo que los intereses de ciertos particulares buscan respecto del medio ambiente, teóricamente ahí ya existe una labor de protección porque la autoridad debe vigilar que al momento del otorgamiento de una licencia se cumpla con la regulación ambiental, peor de hecho esto no sucede y como no sucede, en el momento de la creación de ese acto normativo, no damos acceso a la protección del interés difuso que pueden tener ciertas colectividades con algunas increíbles excepciones digamos, o sea yo pienso por ejemplo de mejora regulatoria donde para el establecimiento de una norma oficial mexicana se debe de considerar y la opinión de los sectores involucrados, ahí el interés difuso puede tener cierta voz al momento de emitir la regulación administrativa, pero en el resto de los actos que se tratan estrictamente de actos particulares no existe esta intervención respecto del interés difuso, tenemos pocos mecanismos de prevención al momento de la emisión de normas que pueden o tienen una afectación al medio ambiente y eso también limita el acceso a la justicia porque es complejo impugnar o quejarse o intentar establecer un procedimiento jurídico en contra de decisiones particulares que nuevamente están basadas en la defensa de intereses jurídicos concretos e individuales.

Ahí también hay un problema que tiene que ver con, digamos la naturaleza de los órganos administrativos encargados de la defensa y del acceso a la justicia unitaria ambiental, fundamentalmente las Procuradurías Ambientales son organismos públicos ya sean desconcentrados o descentralizados dependiendo de la legislación estatal de que se trate, adscritos o sectorizados a ciertas dependencias, en algunas casos están sectorizados en las dependencias en materia de salud, en otros en materia digamos, de recursos naturales pero existe una disparidad respecto de dónde se sectoriza y decimos que estos órganos tienen cierto grado, se mueven con ciertos márgenes de autonomía técnica, operativa y financiera lo que les permite que sus decisiones sean libres, pero de hecho nunca pensamos que esa autonomía o que esos grados de autonomía están limitados por la falta total de autonomía en términos políticos de dichos órganos.

Son órganos que dependen de la propia administración pública, en ese sentido tienen un gran incentivo para ser capturados en términos políticos por la propia administración. Son órganos que dependen de una administración y que aunque uno no quisiera, se visten del color político de esa administración y eso tiene cierta problemática o presenta una problemática muy particular: estos organismos se acaban convirtiendo básicamente en juez y parte de las mismas decisiones que tienen. Por un lado tienen todos o básicamente todas facultades en términos de emisión de actos administrativos a licencias, permisos... pero por otro lado, la vigilancia de los mismos actos que están emitiendo... eso claramente es ser juez y parte; pero no sólo eso sino que tienen también como competencia general la vigilancia de otros actos administrativos emitidos por otras autoridades administrativas en términos medio ambientales, pero si esos son subconjunto de pendientes de una misma administración pues existe por lo menos una captura política respecto de esos órganos administrativos del color político de la administración que los establece.

En ese sentido pienso en algunas soluciones parciales que se podrían establecer.

Durante el sexenio de Vicente Fox, ustedes saben que existen, digamos como división tradicional los órganos constitucionales autónomos, órganos descentralizados y órganos desconcentrados.

Los órganos descentralizados y desconcentrados están claramente sectorizados, hay una dependencia jerárquica en función de la cabeza del sector respecto del órgano, sin embargo ahí se buscaba durante ese sexenio que a raíz de la reforma en materia indígena que es claramente también dependiente del hecho difuso, se creara un órgano que no tuviera esa dependencia política, el órgano que se creó es la CDI o Comisión para la Defensa de los Indígenas y claramente que es una dependencia política pero la idea que se buscaba era si no, un órgano constitucional autónomo, un tipo de órgano que no tuviera tal dependencia o que no fuera con tal intensidad, excepto de un organismo público descentralizado no sectorizado. El hecho de que no estuviera sectorizado, lo que se pensaba es que sus decisiones no iban a ser determinadas sino jurídicamente, políticamente por la cabeza del sector y eso les podía dar un alto grado de independencia al momento del diseño de las políticas públicas para la defensa de los pueblos indígenas, esa puede ser una decisión parcial; existen otras decisiones, otras soluciones digamos de mayor calado como sería el ir pensando que la materia ambiental podría ser derivada a órganos constitucionales autónomos, pero eso supondría también el ir modificando el sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades en materia ambiental pero podríamos irlo pensando también, el romper la barrera supondría liberar a este órgano en un sentido estricto, es un órgano regulador de las aduras que supone su diseño e inclusión dentro de ciertas dependencias y ciertas administraciones y eso es algo que uno que tendría que valorar en términos de costo beneficio global respecto a la operación de estos órganos, uno podría avanzar, digamos me parece, por ese lado; pero también uno podría avanzar en términos de otra circunstancia: en términos de ir introduciendo más y mejores mecanismos que permitan los colectivos que interponen o que buscan la defensa de sus intereses difusos, su participación directa en los momentos de creación normativa al interior de estos órganos, me refiero a la (... 23.12) por ejemplo como de consulta a la emisión de actos administrativos que van a tener un impacto general hacia el medio ambiente y esas son soluciones digamos, que no requieren de reformas constitucionales de gran calado, requieren adecuaciones legales y adecuaciones administrativas relativamente simples en las que uno puede dar cierta voz a las organizaciones o a los individuos o a los colectivos para participar al menos en términos de una opinión, no de una decisión respecto de las decisiones administrativas que toman estos órganos y que pueden importar en el momento de la protección del medio ambiente.

En el momento en que digamos, surja alguna duda, no me interrumpan con toda tranquilidad.

En este sentido me parece que el primer, digamos paso necesario para el rediseño de nuestro conjunto de derecho ambiental pasa por irse dando cuenta de que el decantar tanto el derecho ambiental en términos del derechos administrativo produce en sí mismo ciertos problemas y ciertas beneficencias y que habría que ir pensando en la forma de darle la vuelta a estas...

La otra vía que parece usual y que en México ha tenido, digamos en los últimos años un gran avance es pasar la protección del medio ambiente y el acceso a la justicia en términos de la justicia jurisdiccional no en términos de órganos administrativos. Yo supongo que en este seminario ustedes estuvieron viendo la cuestión de las acciones colectivas y la reforma constitucional y la adecuación. Sin embargo hay un camino también lejos de estar totalmente avanzado tiene ciertos problemas porque fundamentalmente el avance que se ha hecho en términos de las acciones colectivas es nuevamente para diseñar acciones civiles que tienen como objeto la reparación del daños no en términos de mecanismos o acciones que pretendan por ejemplo como otras materias el impedir actos administrativos y también si lo ven de esa forma, no existe una regulación secundaria, digamos *ad hoc* para el derecho ambiental en términos de acciones colectivas, la regulación existente está en función del Código de Procedimientos Civiles, no en términos de una regulación específica de acciones colectivas ambientales; tampoco existen tribunales ambientales especializados lo cual dificulta enormemente la propia aplicación de acciones colectivas en materia ambiental.

En estos últimos tres días estuve intentando buscar algún ejemplo de una acción colectiva en materia ambiental exitosa y no encontré todavía, supongo que existe alguna pero al menos en términos públicos no existe lo cual, hace suponer, que la vía que se creó tiene en sí mismo ciertos problemas que impiden su utilización, es decir, lejos de ayudar... a lo mejor ayuda o lo dudo pero va creando digamos, ciertas barreras su propio diseño para realmente el acceso a la justicia ambiental por la vía de la acciones colectivas.

Tampoco encontré un solo ejemplo de acciones difusas y tampoco encontré un solo ejemplo de acciones individuales homogéneas, es decir, la regulación se creó y la regulación no ha sido aplicada y eso (...26.48) antigua pero eso me hace suponer que su propio diseño lejos de ayudar va a presentar ciertos problemas, ciertos problemas importantes.

Pero en el fondo lo que más me preocupaba y poniéndome a analizarlo era que nuevamente caemos en la idea de que el acceso a la justicia ambiental y la defensa del medio ambiente pasa en términos de la noción de reparación del daño, no pasa en términos de acciones realmente preventivas del daño o de términos de acciones que tengan que ver con digamos, el modificar el ordenamiento administrativo que permite el daño ambiental, yo creo que esa es una cuestión que valdría la pena revisar y que valdría la pena insistir en términos de su propio diseño legislativo.

Pero digamos, si en este breve panorama ahí de lo que uno podría ir observando en términos del derecho ambiental puede uno ir encontrando puntos de conflicto o al menos problemas que podría señalar ciertas vías para solucionarlos, quizá la preocupación mayor en términos de el acceso a la justicia ambiental tiene que ver con lo que yo le podría llamar la cultura de legalidad en nuestro país y digamos, para muestra un botón:

Hace un par de años el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Ministro Ortiz Mayagoitia en una participación en el foro de preparación de la conferencia de Río decía con toda claridad y autoridad básicamente que el derecho ambiental a diferencia del derecho que protege libertades, Presidente de la Corte ¿no?, se trataba de una necesidad ética de defensa del otro, bueno si la caracterización cultural que tenemos del derecho ambiental como los derechos difusos es que no son derechos sino consideraciones éticas pues poco sentido tiene el estarnos preocupado por mecanismos jurídicos porque al final de cuentas estamos pensando en que son mecanismos que dependen de la moral o de la ética, eso me parece falso y esto parte no sólo por una cuestión que resultaba contradictorio el discurso del entonces presidente de la Corte de si es necesario pensar en la creación de tribunales especializados en derecho ambiental, en la creación de una cultura de la legalidad ambiental mediante la creación de posgrados en derecho ambiental, de la preparación de especialistas en derecho ambiental y remataba diciendo que a final de cuentas el derecho ambiental pues era una consideración ética, es decir, no de derechos sino una consideración moral.

La cultura de la legalidad o digamos, en términos no sólo de la formación de quienes tienen a su cargo la aplicación del derecho ambiental sino del mismo ciudadano que puede o no acceder a la protección de la justicia en materia ambiental, no sólo pasa por la digamos, modificación de planes de estudio y por crear especiales, pasa también por cambios culturales bastante más profundos. Un autor peruano del siglo XVII solía decir: “en Perú tenemos las más y mejores leyes, simplemente nos falta una, una que nos diga que todas las demás se deben de cumplir”

(Risas)

Me parece que eso se puede replicar perfectamente en el caso mexicano y con mucha mayor presencia en términos de disciplinas tan nuevas y tan complejas como el derecho ambiental. En el caso de derecho ambiental tenemos una regulación anfiscia, fundamentalmente inaplicable. Estaba revisando ayer, por ejemplo, el número de personas que han sido acusadas por delitos ambientales federales en lo que iba del año, son algo así como 120, pero ¿de cuales esas personas acusadas, que se ha ejercido acción penal, han sido condenadas? Cero hasta este momento, esperemos que en el resto del año al menos a alguno de quienes han sido inculcados por un delito ambiental, sean castigados. No tenemos una sola acción colectiva en materia ambiental, una sola acción difusa, una sola acción individual homogénea, en ese sentido nos habla digamos... ¿ya hay una? ¡perfecto! Pues pásamela después porque yo no encontré todavía ninguna pero habría que ver, digamos, lo que quiero señalar ahí es que una cosa es el diseño y uno puede ser muy eficiente en términos de un diseño regulatorio, alguna disciplina como esta pero eso sólo va a funcionar en la medida en que provoquemos un cambio cultural de fondo en términos del conocimiento del derecho ambiental y una cultura de la legalidad que combata la impunidad que en una materia como esta, es tan presente por una mayor incidencia que en otras materias.

Pues eso creo que sería todo. Muchas gracias.

(Aplausos)

Voz: Héctor Velasco

Muchas gracias Doctor Orozco por sus comentarios y sus (... 32.19) con respecto al derecho ambiental, yo creo que debimos haber invitado al Ministro (... 32..21) a enseñar (risas) a los especialistas de derecho ambiental.

A continuación le voy a dar la palabra al Doctor Vicente Ugalde Saldaña. El Doctor Ugalde es Licenciado en Derechos por la Universidad del Centro de México y tiene una maestría en derecho con especialidad en derecho constitucional y administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México y la maestría en estudios urbanos por el Colegio de México y el doctorado en derecho público por la Universidad de Paris 2 Pantheon-Assas.

Es profesor investigador del Colegio de México adscrito al Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, además de ser coordinador académico del doctorado de Estudios Urbanos y Ambientales.

Sus principales líneas de investigación son los aspectos jurídicos e institucionales de las políticas ambientales y el análisis de políticas públicas locales. Ha publicado varios libros, entre sus obras más recientes se encuentran “Los residuos peligrosos en México”, “El estudio de la Política Pública a través del Derecho” del Colegio de México, “La Coordinación Institucional del Ordenamiento Territorial en México” en la revista de geografía Norte Grande y “La Aplicación del Derecho Ambiental” del Colegio de México, también.

Doctor.

Voz: Vicente Ugalde Saldaña

Buenas tardes. Yo nuevamente quiero agradecer a los organizadores, a la PAOT, al Colegio de Abogados por el Ambiente y a Justicia Para Todos el haberme invitado, sobretodo porque bueno yo les aseguro con conocimiento de causa que soy yo quien ha aprendido más en estas dos jornadas e incluso sumando el *quatum* de conocimiento que entre varios de ustedes yo aprendí todavía más porque a pesar de la formación de jurista que tengo, soy un exiliado, como ustedes han podido ver, del derecho en medio de otras disciplinas y de otros enfoques.

Yo les voy a explicar rápidamente en qué va a consistir mi presentación, mis comentarios, mi intervención esta tarde. En realidad tuve... quiero confesar que tuve la buena intención de analizar un poco estas propuestas legislativas, reglamentarias, operativas que podrían fortalecer la aplicación en cumplimiento de la normatividad ambiental, la verdad es que claudiqué rápidamente (risas) cuando me puse a revisar el material sin embargo sí puede obtener algún panorama que me permitió rápidamente algunas preguntas que quiero compartir con ustedes. Voy a tratar de ser breve, hace rato en la pausa ya fui testigo de expresiones de violencia simbólica fuertes. Alguien preguntaba: ¿qué te parecerían unas quesadillas de...? Ahorita entonces (risas) entendí que tenía yo que apurarme.

(Risas)

Miren, la primer constatación ante esta tarea de discutir estas propuestas legislativas reglamentarias y operativas para mejorar la aplicación. La primera constatación es que efectivamente hay por un lado sobre todo desde hace 20 años salió la inflación normativa entre los ambientales evidente, no sólo es la aparición de bueno, ya saben esto: en 71, 72 y 88 de sucesivas leyes que al menos se presentan a sí mismas como protectoras del medio ambiente, si no su reglamento, después las normas oficiales, eso es lo que consiente (fallas de audio)- perdón (fallas de audio) – no sé qué va usted a hacer (fallas de audio), eso por hablar del ámbito federal (ruido) y en el ámbito local nos sucede lo mismo entonces hay una evidente creación de... una evidente y clara inflación normativa. Desde luego que además de eso hay muchísimas circulares, acuerdos, hay muchos actos convencionales en la federación de estados para (... 37.16) responsabilidades, hay muchísimas normas particulares, actualizaciones (... 37.22) el derecho ambiental no deja de crecer y entonces la pregunta un poco es muy simple: ¿qué me puede estar diciendo todo esto? O sea ¿de qué reflejo esa juridización?, entonces para contestar esa pregunta o para ser explícito, porque puede ser pertinente esa pregunta así muy rápidamente tengo que explicarles a qué he concentrado mi trabajo en el último par de años y bajo qué mensaje:

Digamos que de hace un par de años para acá, me dedico a estudiar un poco (... 38.03), estudio políticas públicas... eso es lo de menos; yo estudio qué hace el gobierno y el enfoque para estudiar qué hace el gobierno para decirlo muy rápidamente trato de estudiar lo que hace el gobierno a través de sus prácticas concretas, claro, me interesa ver las leyes que se publican en el diario oficial, los reglamentos, me interesa ver el (... 38.30) mexicana pero lo que más me interesa son las prácticas concretas de los funcionarios que están encargados en el día a día de hacer actos que son imputables al estado, que son imputables al gobierno y desde luego que sólo me dedico a estudiar lo que hace el gobierno en materia de medio ambiente y entonces desde hace un par de años he estado un poco ocupándome o interesándome en la aplicación del derecho ambiental y entonces ¿qué es lo que me interesa de la aplicación del derecho ambiental?, me interesa para decirlo de manera muy rápida puesto que me asalta el pasaje de la quesadilla, la pregunta es que no constantemente es (... 39.19), ¿quiénes son los agentes aplicadores de las normas ambientales? y ¿cómo realizan su labor tanto en términos de esos agentes de la aplicación que podemos llamar rápidamente inspectores calificadoros en las oficinas que están a cargo de la verificación? Y por otro lado pues también... también los que dictan derecho en esos diferentes medios.

Entonces, eh, ¿por qué es esta idea? Bueno, esta idea es porque, insisto, me interesa el estudio de lo que hace el gobierno pero, como dice un politólogo francés: el estado, (...39:57) el estado en concreto, dice él, el estado en negligé, el estado en ropa interior; quiero ver exactamente qué hace, cómo se comporta, cómo se mueve, y entonces cuáles son las restricciones materiales, jurídicas,

organizacionales a las que se enfrentan en el día a día esos operadores, en este caso, de la aplicación del derecho ambiental. Entonces, a partir de ahí les platico, ese es el universo de cosas que me interesan y, entonces, esta pregunta con la que está un poco orientándose la discusión de esta última mesa es sobre alguna serie de medidas que se realizan para, o que se podrían estar pasando para mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. Entonces hay un número, quisiera decirlo o aclararlo, hay un número amplísimo de cosas que se legislan. Al final les voy a mostrar por qué lo que muestro aquí es absolutamente parcial y arbitrario, hay muchísimas más normas. Pero simplemente la primer constatación es que, al tratar de identificar cuáles son aquellas normas, aquellas reformas a las leyes, digamos, yo solamente me he concentrado a estudiar (...41:13) en el nivel federal pero bueno, y eso debí advertirlo antes, y poco a poco estoy tratando de concentrarme en (...41:20) del gobierno o en otros estados y en el Distrito Federal, pero en principio es (...41:26). Yo veo leyes o reformas a leyes que impactan la aplicación del derecho ambiental y la primer constatación es que no todas se presentan a sí mismas como, osea no vienen en leyes cuyo título tiene que ver con la mitad. Incluso las que más impactan son las de cuestiones procesales y en nada se refieren al ambiental, y muchas cuestiones que parecen de comercio o de otras áreas del derecho público que impactan de manera muy fuerte a lo que más o menos de manera intuitiva, a nosotros o quienes nos sentimos próximos ante un ambiental, pues la relacionaríamos inmediatamente. Entonces hay unas fronteras muy difusas, y eso se ve muy difícil, para empezar es muy difícil que yo pueda llegar al día de hoy y decirles: "En los últimos tres años se han presentados "n" número de iniciativas, de las cuales se desecharon tantas, de las cuales se metieron dictámenes favorables en torno (...42:29) a la cámara tantas, y en fin se publicaron en el Diario Oficial tantas reformas que implican modificaciones al derecho ambiental y que claramente tienden a mejorar". Eso es imposible y por eso les decía que rápidamente claudican.

En el caso, sucede lo mismo en el caso de los reglamentos de algunas normas oficiales. Sin embargo, tampoco voy a decirles que fue absolutamente infructuosa porque como pueden ver, en esta o en la próxima diapositiva, algunas de esas iniciativas fue posible así como clasificarlas y algunas de ellas, muchas de ellas ya se comentaron aquí y ni siquiera vale la pena que las mencione. Otras que son muy recientes pues no se comentaron como estas de los tribunales administrativos o de la descentralización de la PROFEPA, que se presentaron verdaderamente en los últimos días del período ordinario de la legislatura saliente, lo que significa básicamente que algunos senadores no tenían que ponerla en su informe y entonces en la última semana, en las últimas horas trataron de que saliera algo para dar cuentas satisfactorias a su electorado o a sus altas burocracias de partidos, que luego también hay que sacar cuentas.

Pero bueno son... no me quisiera detener porque tuve la oportunidad de leer algunas de ellas y son muy reveladoras de algunas cuestiones que me gustaría señalar al final sobre el papel que desempeña el derecho ambiental y el legislar en materia ambiental todavía en este país y que... pero que no me sería posible. Solamente les diría por ejemplo, este de los tribunales, son reformas fundamentalmente que plantean reformas de orgánica perjudicial, la creación de juzgados en materia ambiental, u otras que plantean la creación de una subprocuraduría al interior de la PGR, una subprocuraduría especializada en delitos en materia ambiental. Y cuando uno ve las (...44:42) de motivos... bueno, qué les puedo decir... ¡En Estocolmo...! (risas). Es decir, que lo que extraña es que uno no vea presentadas ahí esas argumentaciones que uno viene y escucha sobre aspectos muy concretos que complejizan, y que verdaderamente son argumentos a favor de la creación de vías jurisdiccionales específicas. Nunca, en ninguna de las iniciativas que pude ver, vi eso. Lo más que vi fue el argumento de la celeridad. Pone el argumento de la celeridad, o el tiempo que dilata un proceso en los actuales conductos jurisdiccionales. Pero ve uno que lo que propone son tribunales que todavía alargarían más ese procedimiento. Entonces, bueno denota... digo es fácil, aquí no hay legisladores entonces podría decirlo (...45:34) a los legisladores porque no están (algunas risas), pero tampoco eso les (...45:41) específicamente. Yo quisiera entonces, así, de la manera como estoy tratando de enmarcar esta presentación que es un poco caótica pero (...46:00) sobre todo por el tiempo, quisiera entonces decirles algo. Esto, que en una primera reacción me llevó a ver por un lado la producción legislativa reglamentaria, y por otro lado, que también me llevó a preguntarme algo de lo que se ha hablado en estas dos jornadas que es, más que el cómo, quise hablar un poco del cómo y en qué cantidad el medio ambiente se dirime con los

tribunales en México. Entonces, me llevó a ver datos muy grandes, muy agregados así como les estoy presentado este y ahora este cuadro, me llevó a hacerme una serie de preguntas.

Primero les comento rápido. Este cuadro como ustedes pueden ver ahí, no es otra cosa más que tomar este disco que tuvo a bien editar o sacar a la venta el tribunal de justicia fiscal y administrativa y bueno y que trae, ya saben, rubros, tesis, precedentes y en algunos casos el rubro no nos permite ver más allá de lo que en realidad se resolvió ahí. Pero en algunos otros, decía ahí un extracto: “que nos permite saber que las resoluciones fueron más allá de simples consideraciones de forma; y entraron al estudio al menos de manera... en cuestiones muy específicas, pero sin hacer intervenir seguramente grandes consideraciones sobre el valor ambiental de algunos recursos, pero que sí entraron a discutir prescripciones jurídicas que tienen que ver con leyes ambientales. Entonces, más o menos encontramos eso. Esto es un 2008, no está concluido en esta revisión por eso la cifra de 2008 es inferior pero en general seguramente creció, es decir, el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa ha unido progresivamente... desde luego que esto es una muestra, no son datos absolutos de los juicios de nulidad que se tramitan ahí, pero lo que se publica lo tomamos... lo que se publica en el semanario lo tomamos como una muestra estadísticamente válida aunque no sea cierto, pero lo tomamos arbitrariamente como una muestra y eso nos indica que efectivamente hay un número creciente de juicios de nulidad que tienen que ver con leyes ambientales. Esto sigue siendo muy engañoso porque muchas de ellas tienen que ver con revocaciones de concesiones de pozos, ¿no?, que hace CONAGUA, entonces esas son objeto de mucha controversia, de mucho litigio porque significan dinero en muchos casos y entonces eso no es tan ambiental como los que somos muy verdes y nos gusta involucrarnos en la bandera verde de lo que hiciéramos, pero ya denota que hay una pensión de la justicia administrativa a interesarse por este tema.

Y eso me parece muy importante. Eso aunado a casos que se han comentado aquí. Un día se comentaba la acción de inconstitucionalidad que recientemente se discutió en la Corte a finales de mayo; hay algunos otros...una controversia constitucional que también recientemente se discutió en la Corte y que tiene que ver con autorizaciones de uso de suelo en la Riviera Maya, o alguna otra controversia que se dio aquí por los pozos entre la zona metropolitana. En fin, se dio también... la Corte discutió algunas leyes en el estado de Michoacán. Es decir, hay una serie de ejemplos que permiten ver que sí hay una pequeña colonización de lo ambiental hacia una forma de dictar justicia que tradicionalmente se resistía y que solamente resolvía temas ambientales a través de argumentos formales (...50:02). Eso poco a poco se va superando y los tribunales administrativos y judiciales están tratando temas ambientales y la mejor muestra pues son todas las personas que han pasado estas dos jornadas por aquí para dar testimonio de ello.

Entonces yo vuelvo a mi pregunta original, ¿de qué reflejo todo esto y qué permite pensar? Yo, una... para dar una primera respuesta les tengo que recordar aquí en voz alta algo que siempre orienta un poco mi visión del derecho, de lo que hace el gobierno con el derecho en el papel de lo que estoy viendo, y es... yo soy abogado de origen, entonces de pronto no me gusta oírme decir esto pero: “el derecho, el derecho tiene diferentes usos sociales y políticos”; es decir, el gobierno y los particulares utilizan el derecho para diferentes cosas. Yo pienso fundamentalmente en tres cuando estoy analizando la acción del gobierno en ropa interior, y es que el derecho es utilizado de una forma simbólica muchas veces para decir: “Mira, sí me estoy ocupando de esto”. Sacan leyes, reglamentos, se publican, se actualizan normas incluso en nombre, o conmutados con el ánimo de presentarse con la cabeza en alto y decir: “Yo sí me preocupo por el medio ambiente”, “Yo sí hago leyes en materia de cambio climático”. Y así ya se puede llegar a la última convención de Naciones Unidas y decir: “Acabamos hace unas semanas de publicar esta ley”.

Desde luego que hay muchas veces que cumplen esa función simbólica y eso no quiere decir que no cumplan otras de las funciones que cumple el derecho, que las menciono rápidamente. Otras funciones que cumple el derecho al gobierno es un poco también organizar ese ámbito de acción sobre el cual pretende actuar. Por eso esta mañana se mencionaba el tema de las definiciones. Ustedes ven que nuestras leyes, muchas de ellas ya incluyen glosarios porque están definiendo el ámbito de intervención pero al mismo tiempo están organizando el aparato público que va a

intervenir sobre eso, por eso tenemos una primera parte de estudio y competencias que crea órganos y les asigna atribuciones.

Para resumir, una tercera función quizá es esa de constituirse como un dispositivo de ingeniería social que tiende a orientar los comportamientos de los ciudadanos y esa es en la que más o menos estamos todos pensando cuando le depositamos tantas expectativas al derecho de que va a resolver todo, vamos a hacer una ley, este, vamos a hacer una ley del suelo de conservación y vamos a tener a Suiza alrededor del DF, así con cámaras paseándose porque depositamos en el derecho expectativas de ese tamaño, ¿no?. Con la ley de residuos bueno, voy a ver de aquí a... ¿qué se yo? el Pico de Orizaba sin problema de lo transparente que vamos a generar, en fin, con el control vehicular. Se le atribuyen esas expectativas porque el derecho cumple esa función de dispositivo de ingeniería social que a través prescripciones normativas orienta las (...53:30) de los ciudadanos.

Pero, ¿qué refleja entonces que por un lado haya tanta actividad legislativa y reglamentaria, y por otro lado que haya una creciente actividad... una creciente judicialización (estoy empleando un galicismo, perdón un anglicismo) de lo ambiental? Es decir, que se recurra cada vez más a tribunales o a dispositivos de resolución de controversias de esta forma el tribunal para resolver conflictos, desacuerdos, desencuentros a propósito de normas o de situaciones que tienen con él. ¿Qué denota eso en esta perspectiva? Que, bueno, que el derecho es usado de todas esas formas.

Pues así se puede denotar a simple vista la creciente juridización, pues es muestra de que el gobierno cada vez se vale más de ese dispositivo de ingeniería social para orientar los comportamientos de los ciudadanos y de los miembros de esta comunidad política para que protejamos el medio ambiente, ¡bravo! Esa es una primera interpretación.

Después se puede un poco recorrer una profundización y decir, bueno, ¿y en qué consisten verdaderamente esas reformas? Y entonces la naturaleza de esas reformas o de esas nuevas leyes inmediatamente revela que en realidad se... no cumple tanto una función de lanzar esos dispositivos de ingeniería social porque son leyes que son vehículo de buenas intenciones que dicen de lo que... explican de lo que se trata la política, ¿es válida esa tarea de objetivar el ámbito de intervención del gobierno? O sea, los gobiernos usan leyes para anunciar, es un vehículo para decir: "Yo me preocupo por eso y estoy creando instituciones y estoy dándole la voz a la sociedad en esas instituciones, estoy en todas las prescripciones de lo políticamente correcto, están ahí incluidas". Pero las capacidades de esas leyes como dispositivo de ingeniería social para regular son muy escasas. Entonces, el título de esta última mesa decía, ¿qué pasaría entonces, qué reformas o qué legislativa reglamentarias organizacionales son necesarias para mejorar la aplicación? Y bueno, uno simplemente en esa inflación normativa, uno puede tratar de identificar todo eso que se publica, ¿de qué naturaleza es? por un lado, y por otro lado uno puede ver si efectivamente están conectadas a mejorar la función de la aplicación, en este caso de la aplicación del derecho ambiental en concreto, o si son leyes que están orientadas en su mayoría -o normas o reglamentos, descripciones- que están orientados a crear más trabajo, e incluso, en muchos casos, a dificultar el trabajo de aplicación cotidiano de esas... del uso de ese dispositivo de ingeniería social que serían las prescripciones.

Esto, yo no tengo respuesta. Yo he analizado muy superficialmente muchas de estas disposiciones. En este sitio de internet desde hace un tiempo estamos, apenas tratando de dar cuenta de toda la legislación reglamentación federal que se publica o se está discutiendo al interior de la COFEMER. Y quisiéramos tener una discusión sobre cada una de las cosas que salen ahí para ver si efectivamente eso que se está publicando responde a necesidades objetivas de los operadores del derecho, de los operadores cotidianos, de jueces, de escritores de acuerdos, de actuarios, pero también, de inspectores, de calificadores que están contribuyendo a mejorar esa tarea, o de qué naturaleza son; entonces, no es imposible. Apenas si ustedes visitan un poco van a ver que ahí hay una rápida mención de lo que se publica. En un par de líneas explicar lo que es y de pronto nos damos a la tarea de hacer un pequeño comentario sobre una ley que aparece, pero

es muy difícil. A lo que voy, es que es muy difícil saber si exactamente contribuye a mejorar la aplicación y el cumplimiento, pero algunas, en algunos casos muy flagrante y sabemos de inmediato que sí.

Entonces, ¿qué refleja? Refleja toda esta juridización excesiva, inflación normativa refleja quizá que yo no los (...58:41) refleja que tenemos un país y tenemos cultura jurídica que se sirve mucho del derecho y no necesariamente como ese dispositivo de ingeniería social, y ¿por qué? Bueno, por otras razones que ya no tengo el tiempo aquí de explicar pero que es que, para que funcione el derecho como un dispositivo de ingeniería social también son necesarias una serie de condiciones que no necesariamente existen y que tienen que ver con la forma en cómo se empodera a los agentes encargados de la aplicación, en las capacidades materiales que se les brinda para que realicen su trabajo, no me puedo extender, pero para no ir más lejos, los inspectores que levantan muestras en las descargas de industrias y que tienen que acreditar cuál es la calidad de esa agua, la presencia de metales pesados, etc., pues necesitan de un laboratorio que no está acreditado por la EMA, y de pronto voltean a su alrededor y uno hay a menos de seiscientos kilómetros; y además, no tienen presupuesto para enviar ni para realizar el estudio. Entonces, ese tipo de circunstancias hace que el empleo del derecho común como un dispositivo de ingeniería social para orientar los comportamientos de los contaminadores, esté condenado desde su publicación a ser letra muerta.

Sin embargo, yo solamente hago esta reflexión en términos muy generales para invitarlos a que aquí en el caso del Distrito Federal se haga un esfuerzo para documentarle al legislador y documentarle al ejecutivo, al que emite reglamentación qué es exactamente lo que se necesita para mejorar esa labor cotidiana, del día a día, de la aplicación del derecho y para que funcione como un dispositivo que oriente el comportamiento de los agentes sociales.

Yo creo que es una tarea por hacer, no es nada más culpa del legislador. El legislador voltear, le habla al primero que se le ocurre y le pide que haga iniciativas, pero es una tarea que como dice (...1:00:51) Azuela: "El campo del derecho ambiental tiene que hacer la tarea también de organizar esa información y acercársela a quienes toman decisiones, porque si no, vamos a seguir viendo que en cada fin de períodos ordinarios pues hay una lluvia de iniciativas que quieren transformar a la PROFEPA, crear tribunales, crear otra vía de responsabilidad objetiva, ¿qué se yo?. Muchísimas, no sé mucho si son iniciativas de ley u ocurrencias pero que en todo caso inundan y llenan de trabajo a las comisiones porque las tienen que dictaminar y que hacen, vuelven mucho más ineficaz el trabajo legislativo de las cámaras. Muchas gracias.

(Aplausos)

Voz: Héctor Velasco

... consideraciones y condiciones, personalmente se me hizo muy interesante el dato de las jurisprudencias de (...1:01:53) de una fiscal, y el hecho de que solo el diez por ciento de las que han emitido en materia ambiental llena el status de (...1:01:59), también pasa su penalidad.

Le voy a pedir al doctor que nos acompañe otra vez a la mesa para abrir una sesión de preguntas y respuestas si es que tenemos algunas y por favor, no se vayan.

Voz: Mujer

Bueno, mi pregunta va para (...1:02:21) a los dos respecto a las políticas públicas, y es si realmente existen políticas públicas adecuadas para proteger el medio ambiente sin dejar al lado ese desarrollo sustentable, partiendo de que, bueno, ya vimos que en algunos estados –o a veces en la federación-, no existe esta línea o esta política generada y que eso dificulta muchas veces tanto a los órganos jurisdiccionales, como a los órganos legislativos, ¿realmente en México sí existen esas políticas públicas?

(Risas)

Voz: Wistano Orozco García

Es que el problema es que el diseño, tanto el diseño de políticas públicas, como su implementación una vez que están diseñadas, tiene a nuestro país –desde mi punto de vista- muy pocos filtros, muy poca, digamos seriedad institucional. Y uno lo puedo ver esto de muchos ángulos. Si uno revisa, por ejemplo, el plan nacional de desarrollo presentado por el Presidente Calderón al inicio de su gestión, tiene con toda claridad, que la política abierta en términos, tanto de la protección del medio ambiente, como del crecimiento sustentable de la economía, es prioritario para (...1:03:41). Muy bien, eso suena a cuestión enunciativa estrictamente. ¿Quiénes son los órganos encargados del diseño de las políticas públicas de aplicación, en este caso federal, respecto de la protección del medio ambiente o del desarrollo sustentable? Y uno empieza a ver que se empieza a diluir la responsabilidad en términos de quién diseña las políticas públicas y eso hace también, que no exista concordancia en una política de estado, sino que son, y lo digo, verdaderamente ocurrencias. Algunas muy bien fundamentadas porque también existen órganos técnicos claramente, digamos, competentes, no en términos jurídicos, sino competentes en términos de formación en nuestro país que dicen parcialidades de una política pública que carece –creo yo-, del estado.

En términos de los estados o de las entidades esto sucede con mayor preocupación, porque ahí sí, digamos, en buena parte de los estados se carecen de los más mínimos equipos calificados de generación de políticas públicas. Eso suena, digamos, a lo mejor peyorativo pero es una realidad. Uno pudiera medir por ejemplo en términos de la eficiencia regulatoria de las disposiciones emitidas por un gobierno como el de Oaxaca, son claramente distintas a las emitidas por el gobierno de la Ciudad de México; existen ahí todavía ciertas disparidades.

Pero también hay otro gran problema, creo yo. Nuestro sistema de distribución de competencias lo que establece o lo que crea, creo yo, son ineficiencias en términos de la protección del medio ambiente, como de otros derechos difusos. No parece haber mayor argumento, que un argumento estrictamente político en el momento en el que el constituyente permanente discutió la incorporación de ciertos derechos difusos en la constitución para hacerlos ocurrentes dentro de la federación de los estados. Porque de hecho, por definición, estos intereses colectivos no respetan fronteras estatales y de la federación. Entonces, la distribución de competencias parece en sí misma, que creó a esos conflictos, ¿no? No hay como argumentos para decir: “Mira, la protección de derechos de los pueblos indígenas tiene que pasar por su reconocimiento en términos de su legitimación por parte de las legislaturas locales, o que la protección del medio ambiente tiene que pasar en términos de las actividades de las legislaturas locales. Eso, lo que puedo comentar.

Voz: Vicente Ugalde

Yo no estoy de acuerdo si existen, ¿eficacias o ineficacias era la última parte de la pregunta? ¿Existen políticas públicas eficaces? Pues no sé, yo escribí un libro muy largo preguntándome sobre si la política en sí es peligrosa en México, sobre su eficacia, y entonces pues es muy complicado saber si son eficaces, porque en última instancia cuando uno, ahora se tratan o hay menos, se tiran ilegalmente cantidades inferiores de residuos peligrosos, ni siquiera es posible conocer, ¿no?; entonces no sabemos si son eficaces.

El gobierno mide su acción de acuerdo a temas... no son complejos, pero son muy aburridos, entonces, todo esto de los indicadores, y las (...1:07:06) desempeño, todas estas cosas (Risas) que realizan, no permitan medir eficacia. Entonces, yo no sería capaz de contestar. Yo creo que desde el punto de vista de esa función simbólica que desempeña la sauna política, muchas son muy eficaces; es decir, anulan la posibilidad de que una demanda ciudadana que se erige, se moviliza, llevan la acción a las escuelas públicas, salta a la política y ya no vuelven a aparecer, a demandar nada aunque no pase nada. Entonces, ahí sí son muy eficaces (Risas).

Voz: Héctor Velasco

A ver otra pregunta, por favor.

Voz: Mujer

Una pregunta al (...1:07:51) del abogado. Nos comentan que ustedes se dedican a hacer diseño de políticas públicas, son los expertos. Ya ustedes tienen el diagnóstico de que es un desastre la normatividad ambiental, que tenemos un sinfín de discusiones jurídicas poco ordenadas. Ustedes como expertos en la materia, ¿qué necesita por ejemplo el Distrito Federal, en cuánto tiempo -si se arma un grupo de expertos-, en cuánto tiempo, en, no sé, en una administración o dos administraciones, tres, necesitaríamos para que se hiciera un estudio así como la gente que detecta una enfermedad? ¿No? ¿Cuánto tiempo tardan en descubrir la vacuna, quién sabe? ¿Ustedes cuánto tiempo tardarían, una administración, dos administraciones para mejorar estas normatividades, no? Para hacer políticas públicas que realmente contribuyan a mejorar la aplicación del derecho y no del supresor.

(Risas)

Voz: Vicente Ugalde

Me acordé hace unas semanas, muy poco, entrevistaron a este señor Meadows, el que escribió Los Límites del Crecimiento, y que su libro paradigmático sobre el desarrollo sustentable, y le preguntaron: "Oiga, y el desarrollo sustentable que se lanzó... y dijo -No, ahorita ya es muy tarde, dijo ahora sí ya no podemos (...1:09:13), pasemos a otra cosa, es imposible, ¿no? Eso era hace cuarenta años cuando se podía salvar, ahorita ya no- Palabras más, palabras menos dijo eso (Risas). Entonces ahorita me acordé, no sé por qué me vino a la mente (Risas) por su pregunta, eso que me contabas.

Yo no, desde luego yo no sería capaz de decirle un plazo ni mucho menos. Lo que sí le puedo decir es que no hay que esperar a que haya una solución espectacular a todo en caos normativo que así, esta visión que aparentemente tenemos, una solución espectacular y mágica, porque no existe. Hace unos años en Francia se discutió mucho el tema, y entonces, se hizo el código al medio ambiente, porque existían desde los años cincuenta muchas leyes dispersas: la (...1:10:11) clasificadas, la ley de los residuos, (...1:10:15), entre muchas otras que llevan una vida paralela, las de emisiones; y entonces hubo ese reclamo. Y bueno, eso condujo a la elaboración, después de una ley muy importante sobre la toma en cuenta del medio ambiente en todas las acciones públicas, que se conoce como la ley Barnier, todo eso condujo a la elaboración de un código. El código en realidad, pues anda más es un artificio editorial, se juntan las otras, les ponen una nueva numeración y se sacan, eso es. Y por qué, porque otra solución era imposible.

Entonces, yo creo que en este caso las soluciones son muy aburridas y lentas. Estamos ante un elefante, o sea, el gobierno es un elefante. Le cuesta mucho trabajo moverse, no es ágil. Y claro, cuando uno revisa cuando empezaron a aparecer -me parece que en febrero de 2000-, esas publicaciones de reforma regulatoria donde se disminuían los trámites. Entonces lo que se hacía es que se agrupaban trámites y se les ponía un solo número, pero seguían siendo los mismos siete trámites; al menos en residuos así pasaba, y no se le disminuía. La verdad es que es muy complicado. Sin embargo, yo creo que, yo aplaudo que la COFEMER llegó para quedarse aunque antes tenía otro nombre (...1:11:35) SECOFI, llegó para quedarse porque el esfuerzo de racionalizar todas esas normas tiene que ser tan a mente en todos los niveles de gobierno y nunca se va a acabar; es parte de. Y por otro lado la tarea de... hace poquito estaba también viendo que hay el Consejo de Estado en Francia, que es una cosa que nos parece muy extraña pero que es un órgano que tiene varias funciones, entre ellas, es una especie de última instancia de toda la justicia administrativa -que en Francia tiene más de un siglo de maduración- y que (...1:12:16) al interior de ella donde se lleva toda la discusión, la reglamentación ambiental, estaba pensando con urgencia en que tenían que organizar la jurisprudencia ambiental; es decir, todo lo que los tribunales administrativos en Francia ya habían resuelto en términos de litigios ambientales, pues era un poco organizarlo porque hasta entonces no se ha hecho y empiezan a preocuparse por ese trabajo. Estoy hablando de un sistema donde la justicia administrativa es la más madura del mundo, entonces, con eso quiero decir, pronto no va a pasar pero sí hay que empezar ya. Es decir, tienen que empezarse ya a hacerse un ejercicio cotidiano la racionalización, la revisión constante.

Emilio me platicaba hace un par de días las regulaciones a las que está sometido el ejercicio de los Verificentros, y bueno, es difícil saberlas (Risas). En fin, eso es necesario, o sea realmente porque es muy legítimo que se sigan generando normas por personas que tienen visiones parciales de las cosas y que dicen: "Urge sacar eso". Eso tiene consecuencias de procesos colaterales y paralelos que en el momento en el que sacan no se piensan, pero es humano. Entonces, tiene que haber un ejercicio, un meta-ejercicio legislativo-reglamentario de revisión, de poner en coherencia. Ni modo, así tiene que ser pero sí es una tarea urgente.

Voz: Wistano Orozco García

Yo digamos agregaría aquí otra cuestión. Me parece que buena parte pasa por un (...1:13:54) diagnóstico general el cargo está mal, o mejor dicho, la intuición general de que algo está mal. Este (...1:13:59) está sobrediagnosticado en muchos rubros y en muchos rubros específicos de algunas disciplinas. Digamos, la parte de residuos sólidos está diagnosticada por (...1:14:10) o por (...1:14:11) más especialistas hasta cierto punto; hay diagnósticos. No hay un diagnóstico general. Eso yo creo que tampoco es tan útil, porque es de larguísimo plazo, pero esto es algo muy dinámico. Yo al menos como concibo los ordenamientos jurídicos, son como conjuntos complejos muy dinámicos. Van modificándose sus elementos todo el tiempo. Se modifican las leyes en este país con una frecuencia muy importante, quizá con una mayor frecuencia que en muchas otras naciones similares; las normas generales, me refiero. Pero claro, todos los días hay incluso normas particulares, y todos los días esas normas particulares van haciendo que el conjunto sea distinto y sea cada vez más complejo, y cada norma que emiten las autoridades jurisdiccionales o los órganos administrativos encargados de los contenciosos van creando también modificaciones al sistema, entonces es complejo.

El DF digamos, yo diría, no sólo el Distrito Federal, o sea, todas las entidades lo primero que –creo yo-, que podrían hacer, en función de su propia distribución de competencias, es realizar, si esa distribución de competencias a la que tienen derecho, está siendo utilizado correctamente: digamos, si están abarcando las competencias que efectivamente tienen, y sobre esas competencias basar sus modelos, sus diseños regulatorios. Pero para eso tampoco hay recetas mágicas. Cada quien tendrá, con razón o no, argumentos o no, ciertas visiones de lo que es la política pública ambiental en cada lugar. El acento que uno quiere darle en términos a la política ambiental, digamos, mi intuición es sin conocer de fondo cómo se comporta el derecho ambiental en la Ciudad de México, pero mi intuición es que tiene que ver fundamentalmente con desarrollo urbano y no con otras cuestiones que podrían ser igualmente importantes. El acento está otorgado en términos generales en el impacto que tienen el desarrollo urbano y la desdensificación de los espacios, la parte que tiene que ver (...1:16:21), pero eso es una parte segmentada, habría que ver en términos de otras cuestiones.

Voz: Mujer

Nada más lo comento porque en junio de hace veinte años se creó la PROFEPA y no existían muchas legislaciones como la Ley General de Vida Silvestre, etc. Pero realmente con esa exposición casi me desinflató, porque digo: "Bueno a veinte años de crear la PROFEPA, varias autoridades, mucha legislación a través en donde ha participado el propio (...1:16:53), el licenciado Esquivel, y muchos de aquí que también han estado desde la historia de la PROFEPA, PAOT, etc., vemos que a veinte años hay un desorden. Por eso les digo, no esperemos que en cinco años, cerró tu seminario en diez, y exista ese desorden porque era necesario a lo mejor nosotros como PAOT empezar un estudio aunque sea a largo plazo.

Voz: Wistano Orozco García

No, me parece que, digamos, el desorden no necesariamente o este desorden administrativo no es necesariamente malo. Es simplemente una realidad de que esto está ahí y que claramente creo yo, se ha avanzado mucho en términos de la protección legal del medio ambiente en los últimos veinte años. Sin duda alguna ha habido avances. Claro, en el momento en que empiezan a integrarse a nuestro sistema jurídico nuevos derechos, empieza una explosión, lo que tú llamabas "una inflación normativa", claramente, porque existe un nuevo contenido constitucional al que hay que adoptar en términos de leyes reglamentarias y de normas administrativas, y eso empieza a crecer

exponencialmente y en algunas materias, porque en otras resulta que se incorporan ciertos derechos difusos a la constitución, ciertos derechos de tercera generación y hay pocas regulaciones reglamentando. Pienso, por ejemplo, en términos de los derechos de los pueblos indígenas, donde no todas las entidades que tienen población indígena han emitido sus leyes, donde falta mucho por hacer y es muy poca la regulación.

En materia ambiental el desorden es, creo yo, propio de la naturaleza de lo que hemos considerado como derecho ambiental y de su incorporación hasta cierto punto tardía en términos constitucionales y sobre todo de esto que yo les decía, yo insisto, mi intuición me dice que por ahí está, a lo mejor estoy equivocado, es la revisión del sistema de competencias. Es esta locura de pensar que podemos tener una distribución eficiente entre la federación y las entidades, y los municipios que participan de buena parte de la aplicación de la regulación ambiental, es más, yo diría que son los que mayormente inciden en términos de la protección o no protección, o del daño del medio ambiente. Basta ver primero el número de actos administrativos particulares que emiten. Entonces eso es lo que creo yo que también hay que revisar. Hay ciertas materias que, nos fuimos con esta cuestión ideológica de que siendo una república federal vamos a distribuir competencias entre todos, pero hay algunas que valdría la pena revisar si merecen ser distribuidas o no, y si no, generarlas y determinarlas al orden constitucional con la aplicación general.

Voz: Mujer

Ahora, también hablabas de instituciones, ¿hay alguna institución en el país que no sea capturada políticamente o que en el momento de estar en la administración se vista del color de la administración? Yo me imagino a lo mejor la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el propio IFE, sin embargo... (risas)

Voz: Wistano Orozco García

No, o sea sin duda alguna es más o sea, no existe un sólo órgano puro en términos políticos. La misma Corte yo diría que está bastante cortada políticamente, eso resulta ser hasta cierto punto natural pero digamos, el diseño institucional, el diseño estrictamente normativo que se hace, por ejemplo para los métodos de elección de los Ministros, supone que hay un cierto blindaje mayor que en términos de la designación directa que pudiera ser el presidente de un tribunal administrativo entonces, sí hay diseños que puedan servirnos si no para hacer órganos puros en términos políticos y para ir blindándolos más, me queda claro que Banco de México tiene un alto grado de blindaje político aún cuando sus titulares tengan preferencias políticas y aparte las expresen, pero sus funciones están blindadas de una mejor forma que las funciones que pueda tener un órgano administrativo dependiente directamente de un gobernador.

Voz: Mujer

Gracias

Voz: Wistano Orozco García

De nada

Voz: Varias

(indistinguible)

Voz: Valery Madero

¿Quién más tenía una pregunta por aquí?

Voz: Vicente Ugalde

Yo. Creo que así se oye mejor.

En concreto de la PAOT hay dos aspectos que tocar, ¿no?, la sobrerregulación o la excesiva cantidad de normas generales inconcretas y también la distribución de competencia a nivel federal, local, municipal e incluso en cada uno de los ámbitos en las distintas instancias del gobierno.

La cofradía... muchos comentan: "la PAOT tiene que tener dientes si no, no sirve; tiene que ser autónoma" bueno, yo en el caso particular que he estado en la PAOT, que he estado en la PROFEPA, que estado en Vigilancia Ambiental en el DF digo: la PAOT tiene un espacio muy importante que es precisamente uno de estos temas que decíamos, sobrerregulación, análisis de interacción entre gobierno federal, gobierno local, gobierno municipal; coordinación de políticas en materia ambiental y urbana que creo que es viable también, es un tema muy importante que abordar y que de ahí se puede lograr mucho para el cumplimiento efectivo de la normatividad o para el cumplimiento de objetivos no necesariamente del cumplimiento de normas. En materia de ruido: quiero que le bajen al ruido; en materia de áreas verdes: quiero que conservemos, quiero que protejamos, quiero que aprovechemos de manera racional; en todos los temas, qué tantos aspectos que ustedes ven desde dos ópticas distintas, ¿qué tanto es necesario que la PAOT cambie su naturaleza jurídica a tenerlo como un órgano autónomo y al tenerlo como (... 1.22.26 indistinguible)?

Estamos viendo, estamos analizando un poco el tema de la PROFEPA, tiene años aplicada a la normatividad, eso no nos garantiza ni nos va a garantizar si es autónomo que la normatividad se cumpla de manera efectiva, hay proceso que han de ser proceso políticos, hay procesos económicos que no necesariamente van a permitir que un órgano autónomo o que cambiaran la (... 1.22.51) van a ser efectivo ya el cumplimiento.

Va a cambiar simplemente y *tan tán*. Creo que a mi modo de ver, me gustaría su opinión, que puede ser mucho más rico que tengas un órgano de esta naturaleza que busque la armonización de los ordenamientos que no se explotado vía las propuestas legislativas, las sugerencias que se pueden hacer, ¿cómo armonizas los ordenamientos? ¿cómo logra la compatibilidad de políticas en materia global y en materia ambiental? ¿cómo propicias el cumplimiento voluntario? ¿cómo generas condiciones en los cierres óptimas para que se cumpla la normatividad? Por ahí existe otro órgano, que se hable de vigilancia, que se hable de control de aplicación pero tú tienes otro espacio viable que es muy rico y que puede enriquecer mucho el cumplimiento efectivo. Entonces desde esas consideraciones qué creen ustedes que sería, bueno la PAOT así, generar un tipo de estrategias distintas o generar otro tipo de estructura que le oriente hacia este esquema de promoción del cumplimiento, de búsqueda de (... 1.23.52) instrumentos jurídicos normativos, ambientales y urbanos, sugerencias, recomendaciones, acciones jurisdiccionales...

Voz: Wistano Orozco García

Digo la pregunta es bastante compleja y en sí misma sugiere ciertas respuestas (risas) porque de hecho la pregunta no es ¿qué piensan hacer?, yo lo que pienso, al menos lo que sugiero, que es lo que tú me estás diciendo, es casi dividir la función estrictamente digamos, de administrativa de una especie de función casi jurisdiccional o de otra naturaleza respecto a la PAOT y a partir de esa lógica, dividir al órgano en 2 quizás, ¿no? o la pregunta también digamos, puede sugerir, vamos a hacer un órgano autónomo, yo diría eso hay que verlo en función también de otros órganos y la interacción de la PAOT con otros órganos de la administración, hay que verlo también en función de los recursos, me parece que buena parte del déficit que tenemos en este país es aquel... tenemos un entrenador normativo que nos obliga al momento, que obliga a los legisladores al momento de estar rediseñando órganos del estado, a tener consideración en las cuestiones de racionalidad presupuestal, ¿no?, de los dineros y de la eficiencia en función de sus dineros. Yo creo que buena parte de los programas que pudiera tener o partidos la PAOT no se deben a consideraciones ni siquiera legales, o sea claro que son consideraciones normativas pero porque están un paso más abajo, que tienen que ver por ejemplo con distribución de recursos, con sus propios manuales de operación internos, con puntos de ineficiencia en sus flujogramas de procesos, que tienen que ver con digamos, una sobrerregulación interna que impide que esta labor de interpretación, de armonización, de otorgar opiniones, de hacer la defensa del interés difuso o del... que les impide... porque buena parte de los recursos los desperdician para otras actividades que son igualmente importantes, ¿no? y sobre las cuales no hay tampoco la capacidad digamos, para llevar a cabo la labor; pienso por ejemplo en las inspecciones ¿no?, es que yo no asistí a los primeros entonces desconozco el número pero ¿cuántos inspectores tiene la PAOT? ¿para qué universo?, ¿cuántos no tienen?, digamos ¿cuántos funcionarios encargados de la aplicación

directa? ¿para qué universo? A partir ya de ahí podemos decir: “péreme”, “faltan o sobran” ¿cuántos son los que pueden funcionar bien”. Ese tipo de argumentos son los que me parece que hay que empezar como a revisar, o sea más allá de considerar o no un cambio del ceño normativo ¿no?

(Risas)

(Indistinguible)

Voz: Vicente Ugalde

Bueno quiero responderle sin interferir sin referirme directamente a PAOT pero o sea la primer pregunta “darle dientes a la PAOT”, yo diría: hay que darle más dientes al ejecutivo hacia la administración que se encarga de aplicar la regulación ambiental... ¡sí! Los dientes siempre tienen que estar muy bien afilados porque ya no es mi hora pero bueno esto... estos temas de autoregulación, de auditorías, los sellos, los propios reconocimiento que existen en el clero del medio empresarial para reconocer los buenos comportamientos ambientales, o sea estrellita, hasta que hizo 14,000, 14,000 o la otra estrellita que otorga PROFEPA, está muy bien la autoregulación, yo le aplaudo pero no debe dejar de existir la amenaza de que en cualquier momento el estado llegue, me verifique y si estoy violando la regulación me castigue. El día en que deje de existir esa amenaza se cae todo.

Lo digo de una manera así simplificada, pareciera (... 1.27.52) pero en realidad (... 1.27.52) aquí pero más o menos la gente que ha estudiado cómo se constituye el arte de gobernar desde el siglo XVI hasta la fecha y desde antes cuando se descentraliza el (... 1.28.05), es decir, la capacidad de vengarse por su propia mano y todas esas cosas que es muy complicado simplificar más o menos, están de acuerdo en el gran invento que significó en el siglo XVII el invento de la policía, la existencia de la amenaza constante para seguir teniendo esa capacidad de organizar los comportamientos sociales es esencial y en el caso que estamos tratando es importante que, no sé si a la PAOT pero los dientes tienen que estar ahí y afilados y la capacidad de que se usen.

Después la otra pregunta, es una pregunta de administración pública, yo no tengo la respuesta si PAOT o no, lo que sí se me antoja en una primera instancia si me (... 1.28.47) es,... lo que sí me gustaría es que hubiera una división entre como dicen los americanos, entre normatividad y control: “command and control”, es decir rápido, gran parte de la regulación ambiental que se ejerce en nuestro sistema jurídico ambiental se hace a través de la figura de la autorización de impacto y esta descansa en un principio de buena fe: el promotor que para la ley es un santo incapaz de mentir ni acomodar que las medidas de ingeniería para mitigar los impactos ambientales... nunca mente, (... 1.23.33), entrega su manifestación de impacto y la administración ciegamente, además, toma, revisa y otorga. Sería quizá bueno en un principio que existiera un aparato de verificación de eso que está expresado en las manifestaciones y de las medidas de ingeniería que van a contribuir a mitigar los impactos ambientales de equis o ye proyecto o instalación. Al día de hoy en el caso, bueno acá me parece que sí está en una misma entidad. Entonces a lo mejor separarlos es una primer medida, no sé si entonces... ya no quiero entrar en “vamos a poner la DEBA en la PAOT” o vamos a fusionar... (risas) eso ya no sé, eso le toca a las gentes que conocen de todas las cuestiones organizacionales, de leyes orgánicas, de reglamentos interiores, pero en todo caso yo empezaría por ahí, yo creo que la PAOT tiene ya muchas responsabilidades, las hace correctamente y si le cargan más trabajo entonces a lo mejor puede dejar de hacerlas correctamente y son muy importantes y contribuyen en la medida en que se realiza una traducción, (... 1.30.49) entre ciudadanía y las instancias gubernamentales que se encargan de la aplicación en una sociedad que tiene una cultura política de la rendición de cuentas respecto a la aplicación de la legislación ambiental y urbana, la función es bien importante; es una condición indispensable para la aplicación. Si les vamos a cargar más trabajo no sé qué va a pasar. Gracias.

(Aplausos)

Voz: Héctor Velasco

Me voy a poner la *cachucha* del Colegio de Abogados por el Ambiente ahora, tengo el honor de presidir y es co-organizador de este evento, primero que nada platicarles un poco lo que es el Colegio porque no tuvimos oportunidad de hacerlo al inicio del evento. Es un grupo de abogados, trece abogados que se dedican a la práctica de derecho ambiental, tenemos un poco de experiencia en esta práctica y pues nuestra función es un poco revisar y criticar la legislación y políticas públicas en materia ambiental, la ley federal, estatal y municipal y también promover una buena práctica del derecho ambiental entonces para el segundo punto, participar en este tipo de Seminarios es importantísimo para el colegio porque además de promover nuestra visión de cada uno de los miembros, nos allegamos de otras visiones que normalmente no tenemos en la práctica, ¿no? El cuerpo está integrado por abogados de la iniciativa privada, del sector público, consultores, especialistas y más que nada este tipo de eventos son de gran enriquecimiento para nosotros.

Quiero aprovechar para invitarlos de una vez y aventarme el comercial a nuestro segundo Congreso el próximo 25 y 26 de octubre aquí en el ITAM y va a tratar sobre la preparación jurídica de México y América Latina para la transición a la economía verde, están todos invitados, pasaremos los datos a través de los mails que tenemos de todos ustedes y los invitaremos y bueno quiero ahora invitar a un colega con quien también impartimos la clase de derecho ambiental aquí en el ITAM a quien a nombre de esta institución nos de las últimas palabras de clausura. César...

Voz: César

Gracias. Es un gusto, muchas gracias por haber elegido el ITAM, esta es su casa, esta institución les abre la puerta... este... es enriquecedor haberlos tenido a ustedes y realmente lo que nos queda claro es que a veces el trabajo día a día hace perder un poco la perspectiva pero crean y estén seguros que México es otro a 20 años del día de hoy, su trabajo ha influido positivamente en un cambio de México, los invitamos a que continúen, nos sentimos orgullosos de su trabajo y esta es su casa entonces... declaro formalmente cerrado el evento. Muchas gracias.

(Aplausos)



PROCURADURÍA AMBIENTAL
Y DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL D.F.



Colegio de Abogados
por el Ambiente, A.C.



Justicia para Todos A.C.

Seminario: Perspectivas de la Justicia Ambiental en México.

Mesa 5
FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA AMBIENTAL.

Alcances de la Materia Penal en la perspectiva del Derecho Ambiental

¿Tipificar, y en su momento castigar conductas que dañen el medio ambiente, es la solución para disminuir y en su momento evitar el menoscabo de los ecosistemas?

Puntos clave:

- Tutela jurídica efectiva párrafo segundo del **Artículo 1 constitucional**. “...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 mediante la protección más amplia.”
- Reformas constitucionales, base para el cambio procesal penal.
- Derecho subjetivo-Orden constitucional.
- Derechos humanos, beneficiados en su protección mediante las reformas constitucionales
- Procedimiento acusatorio- Juicios orales.
- Cambio a la cultura de la verdad y al principio de punibilidad.
- Juicios del orden penal – prohibida la analogía y la mayoría de razón
- Elementos del tipo penal, basados en los medios de prueba

- **¿Se está cumpliendo el propósito?**

Parcialmente, la sobre criminalización no es la solución a la delincuencia ambiental.

- **¿Cuánto nos cuesta tener a los presos?**

\$260.00 pesos diarios cuesta mantener a una persona privada de su libertad

- **¿Cuánto cuesta el medio ambiente?**

Es invaluable e imprevisible su punto de quiebre, por lo que la protección debe de ser permanente y eficaz.

Conclusión

Se ha considerado que la protección del ambiente, por su característica interdisciplinaria y contenido técnico, pudiera ser tutelado por otras ramas del derecho como la Administrativa, con las connotaciones y características del Derecho Ambiental, tal como se ha dicho y en razón de que la represión penal de las conductas lesivas al ambiente no garantizan que el daño se repare, de tal suerte que se dé un retorno a su estado original. No obstante, el despliegue de las normas penales es fundamental en la motivación de las personas y empresas tendentes a evitar los daños.