

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE HUMBERTO LÓPEZ-PORTILLO BASAVE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Jorge Humberto López Portillo Basave, diputado a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, numeral 3, 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La construcción de un Estado democrático tiene como principio fundamental avanzar en el proceso de democratización del país, de transformación de las instituciones, de consolidación del equilibrio entre los poderes, de ahí la necesidad realizar una descentralización administrativa profunda para fortalecer la democracia, por tanto es necesario evaluar las funciones que actualmente realiza los organismos desconcentrados y descentralizados.

En ese contexto, es necesario evaluar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual se creó jurídicamente el 4 de junio de 1992, como un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, con la finalidad de atender y controlar el creciente deterioro ambiental en todos sus ámbitos, dando así cumplimiento a lo que preceptúa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4o., 25, 27 y 73, respecto del derecho al medio ambiente.

Dentro de sus facultades la principal es fomentar la promoción como observancia de la normatividad ambiental a fin de contribuir al desarrollo sustentable, entre sus atribuciones esta vigilar la contaminación atmosférica, auditoría ambiental, el impacto ambiental, uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, descargas de aguas residuales a cuerpos de agua nacionales, la denuncia y coadyuvancia penal, así como el cumplimiento de las disposiciones legales, la tutela judicial del derecho ambiental para hacer cumplir la legislación.

Por lo que hace a su naturaleza jurídica su autonomía es limitada, solamente toma decisiones de carácter técnico sobre las actividades de su competencia, consistente en recomendaciones, inspección, como presentación de acciones.

Actualmente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se encuentra a la discrecionalidad del Ejecutivo federal, a través del Secretario del Medio Ambiente, quien nombra y remueve al procurador dependiendo de su desempeño institucional, así como modificar su Reglamento Administrativo, esto propicia que su organización como su presupuesto se modifiquen constantemente, situación que no garantizan la permanencia ni desarrollo como eficacia de su función, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico como protección al medio ambiente.

Bajo esta premisa, la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio ni mucho menos autonomía técnica y operativa, por tanto no tiene una autonomía para la imposición efectiva de sanciones, ya que sus resoluciones se ven ligadas a los intereses del Poder Ejecutivo, afectando su eficacia en la práctica, lo cual resulta incongruente que instituciones creadas por el Estado sólo sirven para validar los actos ilegales cometidos por éste al arbitrio de la impunidad.

Las evidencias lo demuestran con las inconsistencias que se manifiestan en sus resoluciones, ya que estas son nulificadas en su mayoría por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual demuestra el incumplimiento de la Ley, además de fungir como juez y parte, toda vez que al ser órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente la procuración de justicia ambiental se presenta como un conflicto de interés, situación que compromete de manera orgánica la autonomía funcional de dicha institución, colocándola en una

situación de riesgo en la imparcialidad como en la falta de objetividad de una función esencial y de trascendencia para la vida democrática, obstaculizando para poder sancionar a todos aquellos que de manera reiterada, premeditada como alevosa ocasionan daños irreversibles a los ecosistemas de nuestro país, de ahí la necesidad de una nueva naturaleza jurídica para garantizar el control jurisdiccional como eficacia dentro de la institución, con lo cual se observa el incumplimiento de la Ley por parte de las autoridades a la que se les ha confiado la función prioritaria de protección ambiental.

Aunado a esto tenemos diversas violaciones a los ordenamientos ecológicos del país, además de proyectos que son construidos sin una evaluación y autorización previa de un impacto ambiental los cambio de uso de suelo forestal, ocasionando con estas irregularidades que no se paguen las compensaciones como pagos al Fondo Nacional Forestal, también tenemos derrames y emisiones de sustancias toxicas a los cuerpos de agua como a la atmósfera, contaminación de los suelos, subsuelo y mantos freáticos, con esto se demuestra la imposibilidad de impartir una justicia plena como protección del entorno ambiental.

Aparte tiene la dificultad de cumplir las inspecciones a otras dependencias como entidades de la administración pública, en específico practicar las evaluaciones a la Secretaría del Medio Ambiente que por ley le competen.

Evidentemente la procuración de justicia ambiental, ha sido tanto ineficiente como ineficaz, al no poder sancionar los desastres naturales que hasta el día de hoy no han ocasionado, por el contrario los argumentos vertidos están alejados de toda lógica jurídica, veracidad, imparcialidad y legalidad, lo cual demuestra que su estructura dependiente del Ejecutivo es insuficiente para resolver con forme a derecho, aunado a lo anterior, tenemos un retraso normativo que integre plenamente el aspecto ambiental en los temas de desarrollo económico y social, existen vacíos legales que dificultan la gestión de la dependencia para regular o sancionar actividades, como ganadería, pesca, agricultura, el crecimiento urbano, generación de energía eléctrica y petrolera, lo cual demuestra que se continúan sin una regulación adecuada dentro la normatividad ambiental.

Actualmente nuestro sistema jurídico en materia de medio ambiente, no tiene atribuciones suficientes, mecanismos ni procedimientos, para atender y garantizar la preservación del ambiente los daños al equilibrio ecológico y como la degradación del medio ambiente.

De igual manera, el presupuesto que le es asignado esta al arbitrio del Ejecutivo, quién en vez de aumentar los recursos los disminuye, lo cual le impide tener los recursos humanos, materiales, especialización, ni estructura para el cumplimiento de sus responsabilidades, lo anterior se puede constatar con la modificación de su estructura orgánica, como la desaparición de la Subprocuraduría de Quejas y Atención a las Denuncias Ciudadanas, convirtiéndola en un departamento administrativo de menor jerarquía en cuestión de facultades, se crearon las Subprocuradurías Jurídica y de Recursos Naturales, así como la Dirección General de Delitos Federales pero disminuyendo o desapareciendo otras áreas de operación estratégica, todo debido a la reducción de su presupuesto, lo que le impide cumplir con sus funciones.

Es evidente que su dependencia directa con el Poder Ejecutivo, la convierte en juez y parte impidiéndole tener una debida protección sobre la situación del medio ambiente, además de ejercer la justicia de manera discrecional como se puede observa, dejando de sancionar tanto a las dependencias de la administración pública como a las empresas privadas, que con sus actividades ocasionan un daño al equilibrio ecológico y una degradación del medio ambiente.

Tomando en cuenta lo anterior, el objeto de la presenta iniciativa es darle autonomía a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para cumplir con las funciones de verificación del cumplimiento de las leyes en materia de prevención como el control de la contaminación hacia el medio ambiente, al igual que la impartición de justicia en materia ambiental de ahí la importación de tener un organismo Autónomo con autonomía propia, personalidad jurídica, y patrimonio propio, con autonomía funcional, una procuración de justicia ambiental imparcial, rendición de cuentas, poder implementar eficientemente los recursos en pro del equilibrio ecológico como protección al ambiente.

Cabe hacer mención, que en el contexto de Estado moderno de democratización de los órganos del Estado, la teoría de la división de poderes, necesariamente debe entenderse de manera distinta, ya no se debe concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones de los 3 poderes del estado, por el contrario, ahora es una distribución de facultades entre órganos del Estado, en una armónica relación, control e intervenciones mutuas como recíprocas, en donde los nuevos órganos fortalezcan el actuar del Estado.

Debemos recordar que la teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes, el transcurso del devenir histórico demuestra que esta división de poder se distribuyó en los tres Poderes del Unión lo que ocasiono inicialmente en la concentración en el Legislativo con una intervención del Judicial, pero finalmente término concentrándose ese Poder en su mayoría en el Ejecutivo más que en los otros dos poderes.

Por eso, en esta época de Estado moderno democrático, es necesario hacer una redistribución de facultades de los Poderes, evitando la concentración de atribuciones, funciones y facultades, acotando así la prevalencia mayoritaria en alguno de los poderes clásicos o mejor dicho tradicionales, limitando el poder por el poder, pero siempre sobre la base del equilibrio del poder, en ese entendió de equilibrio de Poderes, se crean órganos autónomos reconocidos en la Carta Magna, independientes tanto estructuralmente como jerárquicamente de los tres poderes tradicionales o clásicos, a contrario sensu de los órganos del Estado, estos tienen autonomía propia en sus atribuciones como facultades, Entes constitucionales con especialización en las materias que se les encomienda.

Con base en todo lo anterior, son necesarios y esenciales los órganos autónomos para el funcionamiento de los entes del Estado, verbigracia en nuestro país tenemos órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística aunque tiene una autonomía acotada, su desempeño es eficiente.

Evaluando el desarrollo de los órganos autónomos, podemos decir que para lograr una verdadera conservación como protección del medio ambiente es necesario instaurar mecanismos de equilibrio jurídico, político y económico para garantizar una justicia ambiental, en ese sentido es indispensable que el Estado cuente con entes que garanticen la legalidad y legitimidad a un medio ambiente adecuado.

Un organismo autónomo adecuado por la vía jurisdiccional fortalece sus acciones como sus actos de autoridad incrementando el cumplimiento efectivo de la ley, además de ser congruente con el nuevo marco legal para darle transparencia y certidumbre para prevenir, controlar, reducir mitigar o evitar la contaminación del medio ambiente, ya que las instituciones impartidoras de justicia demandan una separación del poder, es decir una autonomía de carácter constitucional, obteniendo así una separación como equilibrio con el poder del Ejecutivo.

Evidentemente sin atribuciones para investigar, sin una ley orgánica que le permita vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, restauración de los recursos naturales, vigilar las áreas naturales protegidas, regular el impacto ambiental y ordenamiento ecológico, será imposible tener una procuración, eficaz y comprometida, cuyos principios sean la legalidad, legitimidad, imparcialidad, eficiencia y la justicia en el desempeño de sus funciones, que se refleje realmente en el prevención como protección del equilibrio ecológico y del medio ambiente.

Es de resaltar que cada vez se reciben un mayor número de denuncias, situación que compromete a la Procuraduría ambiental a redoblar sus esfuerzos enfocados a la protección y preservación del medio ambiente, a través de una procuración e impartición de justicia ambiental, bajo esta perspectiva es necesario que la Procuraduría ambiental sea un organismo público con autonomía propia, personalidad jurídica, y patrimonio propio, donde se le incluyan más atribuciones para poder tener una aplicación más estricta de la ley ambiental.

Al tener autonomía suficiente podrá aplicar con severidad la ley, haciendo valer sus facultades de investigación, porque actualmente toda pesquisa que realiza no tiene validez y cuando se presenta ante el Ministerio Público no se llevan a cabo las investigaciones para sancionar los delitos ambientales.

Es por eso que necesitamos tener una Procuraduría ambiental constitucionalmente autónoma con una legislación ambiental integral que consagre tanto la prevención como la protección a la naturaleza, así como los tipos penales que consagren las violaciones al medio ambiente, de tal manera que la Procuraduría ambiental autónoma, garantizará el control y supervisión, para regirse por los principios rectores de legalidad, legitimidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, transparencia, profesionalización, y rendición de cuentas, obviamente estos principios no sólo deben traducirse en el texto de la ley, sino verse reflejados en la estructura y programas operativos de la Procuraduría por mandato de ley.

Ahora bien, una Procuraduría ambiental autónoma necesita una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión donde estén plasmados los principios rectores que determinen las atribuciones, obligaciones y funcionamiento, objetivos, mecanismos, que requiere su mandato, e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, conferidos por una ley.

Actualmente, existen en el Congreso de la Unión cuatro iniciativas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista, respectivamente, consistentes en “iniciativa que adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Pascual Sígala Páez, del Grupo Parlamentario del PRD”; “iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y se reforma la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a cargo del senador Francisco Agundis Arias”; “iniciativa que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a cargo del diputado Sergio Augusto López Ramírez, del Grupo Parlamentario del PVEM”.

De lo anterior, se desprende que es urgente llevar a cabo una reforma trascendental, de manera integral conceder la autonomía a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como la creación de su propia ley orgánica para no estar subyace a otras leyes.

Por tanto, para garantizar la vigencia efectiva del derecho ambiental, nuestro sistema jurídico debe realizar una serie de transformaciones a los órganos encargados de impartir justicia donde se establezcan los instrumentos procesales y las instancias adecuadas para garantizar una impartición de justicia.

De ahí que el legislador tenga que adoptar medidas de prevención aun cuando los derechos estén constitucionalmente protegidos, al estar amenazados por una cierta parte de la población, además los derechos ambientales prevalecen sobre cualquier derecho, aun más en caso de conflicto sobre derechos de particulares, en razón que primero está el interés colectivo que el particular, por eso la necesidad de justificar su limitación, para cumplir con su obligación de protección, derivadas de los derechos fundamentales que imponen al Legislador la obligación de protegerlos.

Con la autonomía tendremos un órgano con normas con eficacia y de orden jurídico, porque si los órganos que resuelven están atribuidos a la estructura de alguno de los poderes del Estado, se desarrollan sobre conceptos equívocos, es casi inevitable que afecten derechos y garantías, de ahí que los entes autónomos no se encuentran sometidos al poder, por el contrario se rigen por normas propias como todo país democráticos.

Es nuestro deber legislativo atemperar como actualizar nuestra norma fundamental, porque es necesario adecuarlo a los nuevos cambios que se presentan para garantizar la seguridad de todos los individuos, tomando en cuenta que la Constitución es el equilibrio de nuestro sistema constitucional, es por ello la necesidad de crear órganos autónomos, para garantizar el derecho al medio ambiente.

De lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, sometemos a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se que adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

...

...

C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias crearán un organismo protector al ambiente, cuyo objeto es la prevención, adaptación, conservación, protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como conocer, investigar y sancionar las conductas infractoras por el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia ambiental.

El organismo creado por el Congreso de la Unión se denominará Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismas que se constituirá como un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio.

La conducción de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador con conocimientos en la materia de medio ambiente, el cual será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de la terna que presente el Presidente de la República, el Procurador durará en su cargo cuatro años con derecho a reelección, y será sujeto de las responsabilidades señaladas en el Título Cuarto de esta Constitución y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados.

La ley orgánica que al efecto expida el Congreso de la Unión determinará las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y los requisitos con que deberán contar los candidatos para ser procurador y subprocuradores y el personal demandado los cuales deberán tener conocimiento en la materia de medioambiente.

Toda persona podrá denunciar ante dicho organismo cualquier acto u omisión de persona física o moral, pública o privada, que infrinja su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y a exigir que se repare el daño causado por la destrucción, degradación de los recursos naturales, la contaminación o la falta de prevención del impacto ambiental nocivo a los ecosistemas, derivados de obras y actividades humanas.

El procurador de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente presentará un informe anual de actividades al Congreso de la Unión, además de comparecerá ante mismo conforme lo determine su ley orgánica.

Las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos ambientales que ampara la legislación vigente.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En tanto, no se inicie la vigencia de la ley reglamentaria respectiva del organismo autónomo constitucional denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, serán aplicables las disposiciones legales siempre que no se opongan al presente decreto.

Tercero. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como organismo autónomo conservará las atribuciones que le han sido otorgadas en otras leyes y reglamentos para poder ejercer los derechos y obligaciones derivados de los contratos o convenios celebrados de manera previa al inicio de la vigencia del presente decreto.

Cuarto. Los recursos financieros, materiales, así como los trabajadores adscritos al órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se trasladarán al organismo público autónomo creado por este decreto.

Quinto. Las relaciones laborales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente autónomo con sus trabajadores, se registrarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

Sexto. Los trabajadores que pasen al nuevo organismo autónomo de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

Séptimo. Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la entrada en vigor de este decreto, se seguirán substanciando ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y posteriormente con el órgano autónomo que deriva de este decreto.

Octavo. Dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberá quedar debidamente constituido el organismo autónomo denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como la ley reglamentaria y su reglamento interior.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede del Congreso de la Unión, a los 5 días del mes de octubre de 2010.

Diputado Jorge Humberto López-Portillo Basave
(rúbrica)