

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2º. Y 6º DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ NAVARRETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado Francisco Javier Ramírez Navarrete, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 6, párrafo 1, fracción I; y los artículos 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presenta ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículo 2o. y 6o., de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de establecer claridad y objetividad al concepto “ Daño al ambiente” procurando el derecho a un ambiente sano.

Exposición de Motivos

La lógica de los conceptos está relacionada con la no contradicción de otros conceptos del mismo género y en la congruencia de sus elementos relevantes.

Conviene en este punto recordar el concepto de daño ambiental que establece la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA):

Artículo 2o . Para los efectos de esta ley se estará a las siguientes definiciones, así como aquellas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte. Se entiende por:

[...]

III. Daño al ambiente: Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6o. de esta Ley;

El artículo 6 señala lo siguiente:

Artículo 6o . No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,

II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad. El concepto de daño al ambiente analizado desde una lógica jurídica nos parece, que no cumple con algunos de sus elementos de validación por decirlo de alguna manera.

Es evidente que el objeto de la norma pretende regular la conducta humana con el propósito de que este evite o disminuya los daños al ambiente derivados de alguna obra o actividad.

En esos términos la definición cumple con la característica de generalidad, porque está dirigida a un número indeterminado de sujetos, sin embargo, donde consideramos que la norma en cuestión falla es al tratarse de agotar el proceso de la abstracción.

La abstracción se trata de obtener las propiedades más relevantes de algo, descartando o enfrentándolas con las demás propiedades que no se consideran relevantes, para determinar aquéllas que hacen al objeto lo que es y no otra cosa.

Si hacemos un análisis del concepto desde esta perspectiva, entendiendo como análisis la partición de los elementos que definen al daño al ambiente en la LFRA, tenemos que el mismo se encuentra integrado por las siguientes expresiones lingüísticas:

- a) Pérdida;
- b) Cambio;
- c) Deterioro;
- d) Menoscabo;
- e) Afectación
- f) Modificación
- g) Adversos
- h) Mensurable
- i) Hábitat
- j) Ecosistemas
- k) Elementos y recursos naturales
- l) Condiciones químicas, físicas o biológicas;
- m) Relación de interacción
- n) Servicios Ambientales

Además, como hemos señalado, los conceptos no son aislados y para su mejor aprehensión es necesario su correlación o confrontación con otros conceptos o con sus opuestos, en ese sentido el artículo 6o. de la LFRA, señala lo que no es daño al ambiente.

Del artículo 6o. se desprende lo siguiente:

- a) Menoscabos;

- b) Pérdidas;
 - c) Afectaciones;
 - d) Modificación;
 - e) Deterioros;
 - f) Adversos;
 - g) Haber sido expresamente manifestados por el responsable;
 - h) Explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes;
 - i) Autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría;
 - j) No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.
- k) La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad

Creemos que esta definición de daño al medio ambiente encuadra en uno de los vicios de la categoría de las operaciones de la conceptualización, el de las definiciones, al tratarse de una definición demasiado amplia.

Es decir, el concepto previsto en la LFRA, no se limita a caracterizar el daño al medio ambiente, sino que comprende otros conceptos que no son susceptibles de caracterizar en el propio concepto de daño al ambiente, como hábitat, ecosistema, relaciones químicas, servicios ambientales, etcétera.

Desde ese punto de vista, la variable del concepto, como herramienta para fijar sus propios límites, en el caso de la definición de daño al ambiente en cuestión, fracasa, porque no se impone límites, es tan amplia que podría considerarse que cualquier conducta desplegada por el ser humano constituye un daño al ambiente, lo cual puede ser cierto, pero no hay que olvidar que el concepto jurídico obedece a una lógica dentro de un sistema jurídico, con fines y valores propios, no puede entenderse como aislado e independiente.

El concepto de daño al medio ambiente previsto en la LFRA constituye un problema de vaguedad en sus dos dimensiones.

La intencional, porque de su contenido no puede entenderse qué es lo que la ley pretendió expresar. Se trata de una definición amplia que comprende otros conceptos que están fuera de su alcance, de tal forma que el proceso de abstracción en este caso fracasa porque de su contenido no pueden extraerse ni diferenciarse sus aspectos relevantes o característicos.

Y la extensional porque al tratarse de un concepto tan amplio parece ser que su ámbito de aplicación es difuso o indeterminado, porque el daño al medio ambiente, en los términos expresado en la LFRA, implica como ámbito de aplicación a los hábitats, a los ecosistemas, a los elementos y recursos naturales, a los servicios ambientales,

entre otros. De tal forma que parece ser que para determinar su ámbito de aplicación hay que acudir, previamente, a comprender el contenido y alcance de cada uno de estos conceptos.

Respecto a la ambigüedad del concepto, creo que al menos cae en dos de sus tres clasificaciones.

La semántica ya que, ante la cantidad de expresiones usadas en el concepto, pueda llegarse a la conclusión de que, conceptos como mensurable, hábitat o ecosistema tengan significados diferentes dependiendo del contexto en donde se encuentren colocados o estén siendo utilizados.

Respecto a la parte sintáctica, creemos que el concepto no está lógicamente estructurado, porque de su lectura no se entiende cuáles de todas las características que se enumeran deben actualizarse para considerar un daño al ambiente, es decir, si deben coincidir todas o si simplemente con una de estas es suficiente para su actualización.

Por ejemplo: El daño al medio ambiente se da por la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales o se da por la modificación adversa y mensurable de estos elementos.

El daño al medio ambiente se da únicamente por la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación del hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales o además deben de afectarse sus condiciones químicas, físicas o biológicas, las relaciones que se dan entre estos y los servicios ambientales que prestan o basta con la afectación de uno solo de estos elementos.

En este sentido, parece ser que al menos a nivel legislativo existe cierto grado acuerdo conceptual de lo que debe entenderse por daño ambiental, tal y como se aprecia el siguiente comparativo:

Comparativo de concepto: Daño ambiental

Argentina

Ley General del Ambiente

Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

España

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental

1. «Daño medioambiental»:

- a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitat, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies. El carácter significativo de esos efectos se evaluará en relación con el Estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el anexo I.

[...]

b) Los daños a las aguas, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de agua superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas.

A tales efectos se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas.

[...]

c) Los daños a la ribera del mar y de las rías, entendidos como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre su integridad física y adecuada conservación, así como también aquéllos otros que impliquen dificultad o imposibilidad de conseguir o mantener un adecuado nivel de calidad de aquélla.

d) Los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación de suelo que ponga un riesgo significativo de que se produzca efectos adversos a la salud

Artículo 2o. Para todos los efectos legales, se entenderá por:

e) Daño Ambiental: toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes; contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana o para el medio ambiente debidos al depósito, vertido o introducción directos o indirectos de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o en el subsuelo.

2. «Daños»: El cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa como indirectamente

México

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Daño al ambiente pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mesurables de los hábitat, de los ecosistemas de los elementos y recursos naturales de condiciones físicas, químicas y biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como de los servicios ambientales que se proporcionan. Para esta definición se estará en lo dispuesto en el artículo 6 de esta ley.

Chile

Ley 19300

Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Artículo 2 para los efectos legales, se entenderá por:

Daño ambiental: toda pérdida, disminución detrimento y menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes.

Perú

Ley 28611

Ley General del Ambiente

Artículo 142o. De la responsabilidad por daños ambientales.

1. 142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

...

De estas definiciones legales se pueden extraer algunos elementos comunes:

Elementos primarios:

- a. Adversidad.
- b. Daño significativo.
- c. Efectos negativos.
- d. Daño mensurable.
- e. Ambiente.

Elementos secundarios:

- a. Servicios ambientales.
- b. Ecosistemas.
- c. Componentes del medio ambiente.

Como se observa, el marco jurídico en cita, tiene cierto grado de coincidencia respecto del concepto de daño ambiental, sin embargo, ningún de estos conceptos alude textualmente a la parte social y cultural del medio ambiente.

Algunos aspectos relacionados con la reparación del daño ambiental:

El artículo 1o. de la LFRA señala que los preceptos de dicha ley son reglamentarios del artículo 4o. constitucional y que tiene por objeto la protección, preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico para garantizar el DaAS (Derecho a un Ambiente Sano) para el desarrollo y bienestar de las personas y la responsabilidad generada por el daño y deterioro ambiental. Asimismo establece la reparación o compensación de dichos daños cuando sean exigibles en términos del artículo 17 de la Constitución.

Artículo 1o. La presente ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios de los artículos 4o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

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 del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Bajo esas dimensiones del derecho humano a un medio ambiente sano la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental no prevé mecanismos de reparación o compensación.

Como ejemplo se contempla en esta Tesis: II.2o.A.6 A (10a.) emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, publicada el 26 de octubre de 2018, en el Semanario Judicial de la Federación, que alude a la carencia de legitimación pasivo de los tribunales agrarios.

Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental. Los titulares de los Tribunales Agrarios carecen de legitimación pasiva en éste, cuando se les reclama la omisión de hacer cumplir una medida cautelar impuesta en una controversia agraria, por lo que no pueden ser parte demandada en esa vía.

La legitimación pasiva es una condición necesaria para la procedencia de la acción, la cual consiste en que la parte señalada como demandada sea obligada por la ley a satisfacer la exigencia del actor, en caso de resultar fundada. Ahora, tratándose del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, los artículos 1o., 10 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establecen que toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione, directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a repararlo o, en su defecto, a la compensación ambiental que proceda, y que esos daños serán atribuibles a la persona física o moral que omita impedirlos, si tenía el deber jurídico de hacerlo. En ese sentido, no puede considerarse que los actos de los tribunales agrarios encuadren dentro de las hipótesis normativas referidas, debido a que la función que ejercen estos órganos dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, encargados de impartir justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, no es susceptible de generar un daño al medio ambiente, entendido éste como la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan, en términos del artículo 2o., fracción III, de la ley citada; de donde deriva que sus actos no pueden impugnarse mediante el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, por no originar un daño al medio ambiente como lo exige la ley federal señalada. Por tanto, los titulares de los tribunales agrarios carecen de legitimación pasiva en el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, cuando se les reclama la omisión de hacer cumplir una medida cautelar impuesta en una controversia agraria, al derivar ese acto del ejercicio de su función materialmente jurisdiccional, por lo que no pueden ser parte demandada en esa vía.

Este criterio reconoce el concepto de daño ambiental previsto en la LFRA, es decir, con una perspectiva material de los elementos del medio ambiente y a partir de ello concluye que los tribunales agrarios no pueden ser sujetos pasivos de una controversia ambiental porque no son susceptibles de ocasionar un daño ambiental en términos de la LFRA.

El tribunal colegiado llega a esa conclusión por la concepción material del daño al ambiente, sin embargo, si su idea de medio ambiente fuera más amplia, entendido no nada más desde la perspectiva natural de sus componentes sino incluyendo los factores sociales y culturales que también forman parte de este y que componen el DaAS(Derecho a un Ambiente Sano), el tribunal colegiado probablemente hubiera concluido que

una autoridad judicial si puede estar legitimado como sujeto pasivo en la acción de responsabilidad ambiental. (sic)

Lo anterior se sugirió porque la propia LFRA establece un sistema de reparación del daño ambiental a través de un conjunto de normas oficiales mexicanas que señalaran los estados, base de los ecosistemas, al amparo de los cuales deberá llevarse a cabo la reparación o compensación del daño. Bajo este escenario el concepto de daño ambiental, en su dimensión material, pierde sentido.

Objetivos:

Atendiendo a ello se debe replantear la posición política respecto a lo que entiende por DaAS (Derechos a un Ambiente Sano) para que a partir de esa reflexión determine el concepto de daño ambiental que desea que prevalezca.

Es decir, el concepto de daño ambiental debe ser:

- Rediseñado elaborando uno nuevo con objetividad y perspectiva de derecho, mucho más aterrizado en el interés,
- Efectivo para la protección de los derechos de los ecosistemas, especies silvestres, elementos naturales, espacios culturales propiedad de la nación, a través de la responsabilidad en la protección del medio ambiente.
- Claridad en el concepto, cuidando también el patrimonio cultural como medio ambiente

Puesto que este concepto de daño ambiental, no atiende a una perspectiva amplia del interés público, no es eficaz para la protección de DaAS (derecho a un Ambiente Sano) como se especifica en el artículo 4o. constitucional, entre otros problemas debido a su alto grado de indeterminación, complejidad y ausencia de otros términos que derivan en una gran dificultad operativa para resolver problemas de carácter socioambientales a pesar de su contenido, pues desprende el reconocimiento de que el daño ambiental es un problema social, que no está concebido para comprender la totalidad de los elementos los derechos para la obtención de un ambiente sano y se limita a los componentes físicos del medio ambiente

Por lo cual esta asamblea somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 2o. y el artículo 6o., de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de establecer claridad y objetividad al concepto de daño al ambiente, procurando el derecho a un ambiente sano, quedando como sigue:

Artículo Único: se reforman la fracción III del artículo 2o., y la fracción I del artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, como se escribe:

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se estará a las siguientes definiciones, así como aquellas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte. Se entiende por:

I (...) ;

II (...) ;

III. Daño al ambiente: Pérdida, cambio, menoscabo, afectación y/o modificación adversa y desmedida de los hábitat o especies silvestres, al equilibrio de los ecosistemas, elementos y recursos naturales, en sus condiciones químicas, físicas o biológicas y de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan, a los espacios culturales patrimonios de la nación. Para esta definición se estará a lo dispuesto en el artículo 6o. de esta ley;

IV (...)

XVI (...)

Artículo 6o. No se considerará que existe daño al ambiente **cuando estos sean adversos en virtud de:**

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, **delimitados en su alcance, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origino, esto mediante evaluaciones del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría;** o de que,

II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

Transitorio

Único: Su entrada en vigor será el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2019.

Diputado Francisco Javier Ramírez Navarrete (rúbrica)