



EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD EN MATERIA AMBIENTAL*

Alberto PÉREZ DAYÁN

Abordaré el tema desde mi particular competencia, es decir, el control constitucional respecto de los actos de autoridad en materia ambiental, el cual incluye las leyes ambientales, esto es el control constitucional también de las leyes que sirven como parámetro y marco de la actuación de la autoridad administrativa.

El derecho ambiental incide en dos campos legales de aplicación, el derecho administrativo y el derecho penal, este último, como un derecho punitivo, muchas veces toma como precedente y sustento la actividad que la autoridad administrativa ha tenido en el caso concreto para documentar lo sucedido y con ello facilitar el ejercicio de la acción penal y sancionar a través de las medidas respectivas a los responsables de ello. En el ámbito administrativo el campo de acción es infinitamente amplio, por lo para desarrollar el tema de control constitucional lo haré a partir de dos ideas básicas de nuestro sistema.

La Constitución obliga al Ejecutivo y lo faculta para proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de la ley; esa es su principal función constitucional. El Ejecutivo proveerá en el campo administrativo lo necesario para que la ley se cumpla, sin embargo, como destinatario también de la ley, el Ejecutivo se ve sometido a un principio de legalidad que lo subordinan sus acciones y que permite que el afectado con la actuación administrativa pueda cuestionar ante los tribunales, ya sea de anulación o de control constitucional, todos aquellos actos que le perjudican incluyendo la materia ambiental.

* 2007.

Del total de las inspecciones, y que son sometidas a los tribunales, nueve de cada diez defensas son relacionadas con las formalidades y una de cada diez resuelve el fondo, la materia misma que provocó la actuación de la autoridad y la final responsabilidad del sujeto; parece que nuestro mundo entonces se ve inmerso en un mundo de formalidad.

El fondo de esto es el juicio de amparo. Para hablar de un Estado se requieren de tres elementos: población, territorio y gobierno. México se constituye en la tradición del sistema constitucional, y a través de esta se organiza el gobierno y se le da como un elemento de unión y seguridad jurídica donde se constituye como un Estado.

Para ello, el Constituyente da un sistema de gobierno, democrático, representativo y popular, divide el poder en órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y subordinado a las ideas de igualdad, abrió una segunda etapa al crear su propio catálogo de derechos públicos subjetivos, con los cuales se limita la actuación de las autoridades en México.

Por lo anterior, estos derechos públicos subjetivos se oponen al actuar administrativo, legislativo y judicial, para garantizar que la autoridad cumpla con los mandatos constitucionales, por lo cual el Constituyente crea un juicio contra los actos de las autoridades, para cuando, en el ejercicio de sus competencias o de sus incompetencias afecten dichos derechos.

Así, el Constituyente crea un puente entre la estructura orgánica del Estado y los derechos públicos subjetivos través de un juicio contra los actos de estas autoridades que afecten tales derechos. Este mecanismo se denomina juicio de amparo, con lo que se busca un equilibrio entre la actuación institucional y los límites que la propia Constitución le ha dado.

El paso del tiempo fue dando la posibilidad de que se generen otros mecanismos de control de legalidad, y entre ellos se encontraba el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa, en donde se puede cuestionar el acto concreto que afecta un particular si este no se ha ajustado a la norma, pero subsiste nuestro medio de control cuando el particular cree que lo que le afecta no solo es el acto de autoridad, sino incluso la ley del cual este deriva.

Por otra parte, la visita es uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el Estado para determinar la responsabilidad en materia ambiental y en otras materias. El parámetro que se ha utilizado para juzgar si las visitas ambientales se han dado o no con la regularidad y con las formalidades que este culto a la forma nos ha llevado a entender, es la materia tributaria. Esta última es la que desde hace muchos años ha venido

dando una serie de pautas o de construcción específica en la actuación de la autoridad cuando penetra el domicilio del contribuyente y ejercita sus funciones, actividades o competencias.

Ahora bien, el paso fundamental es poder distinguir entre los distintos objetivos que persiguen las visitas de carácter tributario y las visitas de carácter ambiental. Bajo nuestro esquema quien es visitado por una autoridad en materia ambiental dirá, son autoridades competentes las que me visitan, y tendré que verificar si en efecto lo son y frente a su actuación podré oponer un catálogo de derechos que la Constitución me otorga, además de las garantías de audiencia en los casos privativos de fundamentación y motivación en los casos de molestia.

La Constitución tiene un apartado específico a la visita domiciliaria, cuyo fundamento es la aplicación de los reglamentos de policía y buen gobierno y el tributario. La Constitución no habla específicamente de la visita en materia ambiental, la fortuna es que la interpretación del artículo sí ha llegado hasta este tema.

Dice el artículo 16 constitucional que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Debo recordarles que los cateos, en términos de la Constitución se expiden ahora por regla general por los jueces respecto de determinadas actuaciones de carácter punitivo que tiene el Estado.

Los particulares que recibían una visita de inspección de carácter administrativo, con motivo de alguna irregularidad ambiental, argumentaban ante los órganos de control que la orden fue expedida por una autoridad administrativa y no por un juez.

Para irnos desentendiendo de las formalidades extremas que exige la Constitución y las leyes, para efectos del derecho tributario, se han establecido muchos criterios para generar una flexibilización que no ha concluido pero que nos permita llegar al objetivo equilibrando los dos aspectos fundamentales, el aseguramiento en el cumplimiento y vigencia de las disposiciones de carácter ambiental, y la razonable protección de quien es objeto de una visita.

En este punto la Corte dijo que no es necesario, como se ha dicho en materia tributaria, que la orden de visita provenga de un juez, ya que las leyes que establecen la posibilidad de que las autoridades administrativas emitan ordenes son constitucionales, con la condición de que la visita conste por escrito, exprese el lugar que ha de inspeccionarse, la materia de la inspección y el levantamiento de un acta frente a testigos.

Siguiendo con todas estas formalidades, en la materia fiscal, cuando se va hacer una visita de comprobación, la autoridad concurre al domicilio específico y, si no encuentra al contribuyente en término de la legislación fiscal, deberá dejar un citatorio para que el visitado esté el día siguiente esperándolo, y pueda llevarse a cabo esta visita. Cuando esto sucede en materia ambiental se pierde el factor sorpresa, lo que llevó a los tribunales, interpretando las circunstancias específicas que se están presentando, a determinar que no hay necesidad de estar precedida de notificación alguna o de citatorio previo para efecto de que esté presente el visitado al día siguiente.

Por ultimo, ante el derecho constitucional que establece que antes de que se te perjudique se te debe de escuchar, el criterio —que no estoy muy de acuerdo con él— dice que la protección al ambiente conforme al artículo 170 de la LGEEPA no viola la garantía de audiencia con la clausura, y dice la tesis que, en la medida de que existe un recurso, en ese recurso el particular podrá expresar las razones por las que se le clausuró, se le escuchará y se resolverá en consecuencia, y con ello se garantiza su derecho de audiencia. Digo que la finalidad es correcta, sin embargo a mi no me parece que la audiencia quede supeditada o que se considere que se cumplió por la existencia de un recurso, lo que yo sí creo es que la propia ley ha sido cuidadosa y antes de la clausura le permiten al particular defenderse en ese momento, se cumple de una manera muy rápida un derecho de audiencia, pero con esto también se cumple con la finalidad que persigue la legislación en materia ambiental.

Quiero decir que la complejidad en materia ambiental no se reduce a que la ley contenga ciertas determinaciones, nuestro sistema de derecho y nuestro equilibrio constitucional permiten que el afectado no solo cuestione si la visita se desarrolló conforme lo dice la ley, sino que adicionalmente puede cuestionar a la ley misma. Con esto cumpla con el objetivo central de explicar, desde la perspectiva de los juicios constitucionales, el entorno general que tienen las visitas y la desfortuna que ellas se com-

batan, principalmente en los aspectos de formalidad, que terminan prosperando y haciendo ineficaz la acción administrativa, y daría a ustedes esta última reflexión.

La judicatura debe ser lo suficientemente razonable para no obstaculizar con formalidades absurdas la acción administrativa en materia ambiental, pero debe ser intolerante en aquellos casos en que real y objetivamente quede demostrada la indefensión de los gobernados, en ese equilibrio estamos todos inmersos.