



VALORACIÓN DE DAÑOS Y REHABILITACIÓN AMBIENTALES*

Adriana Leticia CAMPUZANO GALLEGOS

Dada la pluralidad de leyes que tenemos en México sobre la materia ambiental, el punto de partida del análisis de cualquier problema es determinar el marco normativo aplicable a los casos de daño y la responsabilidad por la comisión del mismo. Nuestro trabajo como jueces de estricto derecho comienza por identificar las normas aplicables en cada asunto.

Dos artículos de nuestra Constitución son los que nos interesan para estos efectos: uno de ellos, el artículo 73, que establece las facultades del Congreso para legislar en materia de preservación y restauración del medio ambiente; otro, es el artículo 27, que previene que la nación dictará las medidas necesarias para regular lo relativo a estos dos temas.

Desde luego, el texto constitucional establece un binomio necesario entre la preservación del medio ambiente y la restauración del mismo.

Después de varias reformas constitucionales, se ha fortalecido el ordenamiento mexicano en materia ambiental.

En un primer nivel, relativo a los tratados internacionales, cuya eficacia y jerarquía normativa han sido recientemente precisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con los convenios de cooperación ambiental celebrados entre México, Estados Unidos y Canadá, que prevén la obligación de las partes signantes de conceder acciones a los afectados para exigir que las autoridades impongan sanciones por infracciones a las normas ambientales y correlativamente, la de establecer el deber de reparar los daños causados. Un ejemplo es el Convenio sobre Biodiversidad Biológica que asume este compromiso de restauración.

Y en un segundo nivel, se hallan las leyes mexicanas, entre ellas las siguientes: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambien-

* 2007.

te, Ley de Pesca, Ley Forestal, Ley de Residuos, Ley de Vida Silvestre, Ley de Aguas Nacionales, en cada una de las cuales se incluye un capítulo dedicado a la restauración.

Estas leyes reproducen disposiciones, algunas con ligeras modificaciones, que ya están en la Ley General del Equilibrio Ecológico, la cual resulta ser una ley marco en donde se contienen los principios generales en la materia.

Para efectos de la solución de cada caso concreto, las leyes ecológicas elaboran los conceptos de reparación, restauración y remediación; estos conceptos estrictamente técnicos aluden al proceso que, dicho en términos llanos, tiene por objeto volver las cosas al estado en que se encontraban antes de producirse el daño ambiental.

Desde luego, estas acciones suponen la dificultad de establecer con pruebas científicas cómo estaban las cosas en el ecosistema afectado y cómo deben volver a ese estado.

En nuestro país, la mayor parte de los juicios ambientales terminan en cuestiones formales o de procedimiento, de manera que tenemos poca experiencia sobre la operación a nivel jurisprudencial de estos conceptos.

Pese a lo anterior, a nivel abstracto puede advertirse dos grandes cuerpos de reglas: uno, referente a las políticas públicas en materia ambiental, en donde el tema de restauración aparece como un objetivo principal (programas, declaratorias, normas oficiales mexicanas, recuperación de sitios contaminados), y el otro, concerniente a la regulación directa de la actuación de los particulares, fundamentalmente de quienes realizan actividades económicas, industriales y sociales que impactan en el medio ambiente.

A su vez, en ambos grupos, tenemos normas que se orientan en tres vertientes: la preventiva, la represiva y la reparadora.

En la primera quedan incluidos los mecanismos preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental, estudios de riesgo o informes preventivos a través de los cuales se obliga a los particulares a formular una aproximación del daño que su actividad puede causar, para lo cual se les requiere la elaboración de un estudio científico y técnico que proporcione a la autoridad los elementos para que analice cada caso; un valor agregado de estos mecanismos, es que propician que la autoridad formule criterios sobre el impacto ecológico en los casos concretos y sobre la manera en que deben mitigarse los efectos.

Estos asuntos llegan a los tribunales con motivo de la impugnación de tales actos de la autoridad por parte de los particulares que no están de acuerdo con los criterios ecológicos que aquella utiliza.

En la segunda vertiente, de impacto inmediato, cuando se está causando el daño, se adoptan medidas de seguridad, aquellas que toma la autoridad para paralizar la actividad que esta causando daño —clausura, aseguramiento, suspensión de actividades— y otras medidas que tienen por objeto que los particulares cesen de inmediato su actuación. Por ejemplo, en materia de manejo de residuos peligrosos.

Finalmente, en la tercera vertiente se tienen las acciones propiamente de reparación del daño. Desgraciadamente en nuestro sistema la Ley General de Equilibrio Ecológico establece como regla que la responsabilidad por daño se hace efectiva a través de una acción civil y éste es el punto donde nos distinguimos de otros países.

La acción de reparación de los daños ambientales, por regla general, está dispuesta por la vía civil en favor de quien resulte afectado, aunque por excepción, algunas leyes, como la Ley General de Vida Silvestre, establecen que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene una acción privilegiada ante los tribunales para lograr la reparación del daño, o disponen que cualquier persona puede intentar una acción civil de reparación cuando sean agencias gubernamentales federales las que estén realizando el daño.

Además, ciertas leyes como la Ley de Aguas Nacionales, la de Residuos Peligrosos y la de Vida Silvestre, establecen normas específicas de reparación. La primera obliga al contaminador a realizar dicha reparación y en caso de no hacerlo, la autoridad lo hará y le cobrará, por la vía fiscal, los gastos que se hubiesen generado. En el caso de la Ley de Residuos tóxicos se prevé la obligación de limpiar y remediar sitios contaminados; la Ley de Vida Silvestre establece como sanción administrativa la remediación o la reparación del daño.

Sin embargo, en general, el problema es que el daño debe restaurarse a través de una acción civil. En nuestro país, la acción civil está ceñida a principios privados, de manera que está prevista para defender intereses de particulares.

Entonces ¿cómo podemos conciliar los principios de las acciones civiles con la defensa del medio ambiente? Este es nuestro principal problema como jueces. Además en materia civil los poderes de los jueces están limitados y el desarrollo de los procesos depende en mucho de las

habilidades profesionales de los abogados que intervienen en los asuntos, de las capacidades económicas de los clientes, de la pericia y, de los tiempos en que se desarrolla el proceso; de manera que todas esas limitaciones hacen que el litigio ambiental por la vía civil signifique un gran obstáculo para obtener la reparación del daño, que en modo alguno incentiva o estimula el ejercicio cotidiano de las acciones de esta naturaleza en nuestro país.

En mi opinión, la acción civil está concebida para desahogar un conflicto entre particulares y por sus características no es idónea para resolver los problemas ecológicos. Estos conflictos deben desahogarse en sede administrativa y ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde para valorar el daño podemos hacer uso de la prueba pericial en el aspecto adjetivo y en el plano sustantivo, invocar la fórmula constitucional que impone a la autoridad el deber de fundar y motivar sus actos, pues gracias a ella el juez administrativo puede ejercer amplios poderes para valorar el daño ecológico y ordenar su reparación.