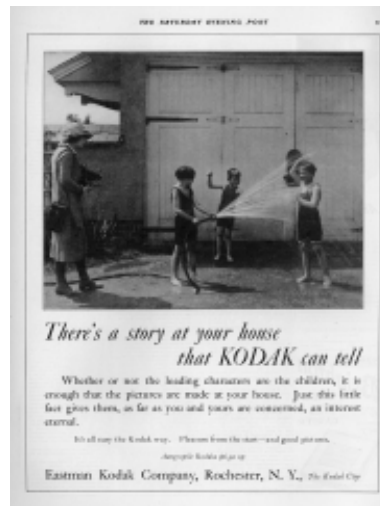


La conmutación de multa: una alternativa para proteger al ambiente

JESÚS BECERRA PEDROTE



El medio ambiente, entendido como el espacio físico cuyas características y composición hacen posible la existencia de las condiciones necesarias para que surja y se desarrolle la vida, ha sido objeto de cambios que van desde simples transformaciones hasta graves catástrofes, que han terminado con algunas especies.¹

Lamentablemente estos cambios se deben en buena medida a la acción humana, siendo la contaminación del entorno la forma más frecuente de alteración del equilibrio existente en la naturaleza, y un problema global de los últimos tiempos que podría

agravarse a futuro y poner en riesgo la existencia de los procesos ecológicos, los sistemas vitales y la diversidad genética, entre otros.

En el ámbito internacional problemas como la lluvia ácida, el efecto invernadero, el agujero de la capa de ozono, la pérdida de regiones boscosas y la desertización de millones de hectáreas de suelo de cultivo, dieron origen desde los años sesenta a una regulación internacional cuyo objeto es la preservación, conservación y restauración del medio que nos rodea. Por su importancia histórica es conveniente ci-

tar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en junio de 1972 en Estocolmo, a partir de la cual se realizaron esfuerzos para proteger el espacio en donde se encuentra y desarrolla la vida; espacio que, cabe señalar, constituye una unidad donde los ecosistemas, tierras y aguas no pueden delimitarse.

A nivel nacional, es necesario resaltar que la protección del medio ambiente no solo se restringe al ámbito jurídico sino que también abarca al político, por lo que el cuidado del entorno no puede dejarse en manos de los particulares, ya que únicamente el poder público a través de sus facultades y atribuciones puede llevar a cabo una protección efectiva del mismo. En este sentido, son tareas fundamentales de la autoridad administrativa de nuestro país garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado, a través de la búsqueda de todos aquellos medios que tengan como finalidad la preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente, dado que los daños al entorno implican siempre una afectación a los derechos de la colectividad independientemente de que se perturben otro tipo de derechos.² Uno de los medios a los que se ha hecho referencia es el establecimiento de obligaciones a cargo de los particulares frente a la referida autoridad, que en caso de ser incumplidos traen como consecuencia la imposición de sanciones.

En estos términos, cuando la autoridad ambiental federal, a consecuencia de la realización de actos de inspección y vigilancia, detecta el incumplimiento de la normatividad ambiental, de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), podrá sancionar al infractor con la imposición de una multa, cuyo monto irá de los veinte a los cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.³

Sin embargo, en los últimos años, junto a la actividad de la autoridad administrativa ha destacado la

colaboración de la sociedad en lo que se refiere a la protección al ambiente, ya que en esta materia existe una responsabilidad compartida, puesto que si bien es cierto que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, como ha quedado establecido, también lo es que todos los seres humanos tenemos el *deber*⁴ de conservar nuestro entorno y lograr un desarrollo sustentable, como modelo de crecimiento que satisfaga las necesidades de la generación presente, sin comprometer la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La anterior afirmación nos lleva a concluir que en la actualidad la tarea de la autoridad administrativa no solo se restringe a la imposición de sanciones, sino que abarca también al otorgamiento de estímulos y beneficios a quienes realicen conductas que incidan de manera favorable en el ambiente o tengan un enfoque preventivo, ya que los daños ocasionados a los elementos naturales son de graves consecuencias y en muchas ocasiones, irreversibles.

La conmutación de multa,⁵ figura jurídica incorporada en 1996 al artículo 173 de la LGEEPA, consiste en la posibilidad que se otorga a los infractores de la normatividad ambiental de invertir el monto de las multas impuestas a consecuencia de un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación, o bien en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales.

En efecto, la conmutación de multa se incorporó a la legislación ambiental como una necesidad de buscar mejoras en el ambiente; esto es, como una alternativa para los infractores de la legislación ambiental, mediante la cual, en los casos en que se encuentren de acuerdo con la resolución mediante la cual se les impone una sanción económica, realicen inversiones en pro del ambiente y los recursos naturales, independientemente del cumplimiento que tiene que dar a la normatividad ambiental. Se decidió agregar dicha figura en nuestra legislación con el

objeto de privilegiar conductas que tengan efectos sobre el medio ambiente. Se menciona que la conmutación es una opción cuando el infractor está de acuerdo con la sanción, toda vez que eso es lo que establece la diferencia entre esta figura y el medio de impugnación respectivo, que en el caso concreto sería el recurso de revisión.

Por disposición de la fracción XIX del artículo 118 del reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), corresponde al Procurador Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) su otorgamiento.

La importancia de la conmutación radica en que, por un lado, hace posible la realización de acciones a favor del ambiente por parte de quienes en una primera instancia infringieron la normatividad ambiental, pero también equilibra la intervención de la autoridad administrativa ya que estimula la puesta en marcha de tecnologías limpias en los distintos procesos productivos de las empresas, reduciendo los costos que implican los procedimientos de inspección y vigilancia para la colectividad.

Sin embargo, es conveniente señalar que se trata de una facultad discrecional cuyo otorgamiento está supeditado a que el proyecto sugerido sea viable, no se esté ante un caso en donde exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, y a que se garanticen las obligaciones del infractor.

Estos requisitos y el hecho de que, por disposición de la ley, la autoridad deberá justificar plenamente su decisión de otorgar la conmutación, permiten que los proyectos sean analizados detalladamente y se evite que este instrumento jurídico sea visto por el infractor como un medio para obtener un beneficio personal, o bien para dar cumplimiento a sus obligaciones ambientales⁶ por esta vía; empero, dicho análisis implica la necesidad de que la unidad

administrativa encargada de poner en estado de resolución la solicitud correspondiente, requiera a las áreas especializadas de la Procuraduría Federal del Ambiente (PROFEPA) una opinión sobre la viabilidad de las propuestas y las sugerencias para dar seguimiento a las mismas, lo cual prolonga el tiempo en que se deberá resolver sobre la procedencia de la solicitud y representa, hoy por hoy, uno de los retos de esta institución.

Asimismo, la PROFEPA con el fin de preservar el ambiente a través de la figura jurídica de la conmutación, ha buscado que los infractores presenten mejores proyectos tanto en materia de recursos naturales como aquellos que tengan como finalidad la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación, por lo que en caso de que las propuestas presentadas no cuenten con los datos suficientes que permitan a la autoridad pronunciarse sobre su completa viabilidad, es necesario requerirlos a efecto de que amplíen o especifiquen los proyectos de inversión.

En la práctica la conmutación de multa debe solicitarse mediante escrito firmado por la persona sancionada o su representante legal y presentarse ante el titular de la delegación o unidad administrativa que sancionó al infractor. Un requisito indispensable para la tramitación de la conmutación, que aún y cuando no está debidamente especificado en la LGEEPA, es el proyecto de inversión equivalente a la multa impuesta, el cual deberá contener la propuesta de las acciones a realizarse por parte del solicitante, su monto económico estimado, el tiempo requerido para su conclusión y su justificación ambiental. Asimismo, debe presentarse como anexo el documento mediante el cual se garantice el pago de la multa impuesta. Un aspecto importante que hay que mencionar es que no se señala término para su interposición, salvo en materia de impacto ambiental, que establece que la solicitud de conmutación, deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguien-

tes a la notificación de la resolución sancionatoria.⁷

Es importante que el infractor no se haya inconformado respecto de la sanción cuya conmutación solicita, esto es, no haya presentado algún medio de defensa legal en contra de la misma, ya que no es posible que por un lado se inconforme respecto de la imposición de la sanción y por otro solicite el beneficio de la conmutación, ya que en este último caso se parte del supuesto de que ha consentido la multa y únicamente requiere se le autorice la inversión de la misma en acciones encaminadas a la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales. De igual manera, es requisito para su substanciación, que no se hayan actualizado los supuestos del artículo 170 de la LGEEPA, esto es, la existencia de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales y/o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o la salud pública.

En materia forestal, además de los anteriores encontramos como requisito de procedibilidad el hecho de que el infractor no sea reincidente, entendiéndose en esta materia por reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un periodo de cinco años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

La resolución que en su caso otorgue la conmutación, contendrá la autorización para la inversión equivalente y los mecanismos para llevarla a cabo, correspondiendo a la Delegación o Unidad Administrativa sancionadora verificar el cumplimiento de los términos bajo los cuales se otorga. Con ello se garantiza que la inversión sugerida efectivamente se realice y tenga el impacto ambiental esperado. En caso contrario se dicta un acuerdo que deja sin efectos la

resolución que otorgó la conmutación de multa y se ordena hacer efectiva la garantía exhibida por el infractor.

En otro orden de ideas, resulta conveniente señalar que para lograr mejores beneficios ambientales a través de la conmutación, los distintos ordenamientos que prevén la figura contemplan disposiciones específicas para la inversión de la multa dependiendo de la materia de que se trate, en las que se observa que el común denominador es la prevención y la reparación de los daños ambientales; buscando siempre que se supere y se cumpla con niveles o beneficios mayores a los establecidos en la legislación ambiental.

En materia de vida silvestre, la Ley General respectiva en su artículo 127 establece la posibilidad de otorgar al infractor la conmutación de multa, si éste además se obliga a reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión o a realizar una inversión equivalente en los términos establecidos en la LGEEPA. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, contempla la posibilidad de que las inversiones propuestas estén encaminadas hacia la conservación, protección o restauración de los recursos forestales. El artículo 111 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos incluye este beneficio, sin perjuicio de la obligación de remediar el sitio que en su caso se hubiese contaminado. Por su parte, el artículo 63 del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto contempla los mismos rubros indicados en el artículo 173 de esta ley general.

Mención aparte merece el artículo 8º del Reglamento de la LGEEPA en materia de auditoría ambiental que establece que cuando el responsable de una empresa asuma en forma voluntaria la realización de una auditoría ambiental,⁸ así como el desarrollo de las medidas preventivas y correctivas que deriven de la misma en los términos de dicho reglamento, la

PROFEPA podrá considerar esto como una inversión del interesado en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación ambiental o en acciones de protección, preservación o restauración del ambiente. En estos términos se estima que a consecuencia de la realización de las referidas acciones no solo se cuenta con procesos de producción menos contaminantes, sino que además este es el único caso en el que se estimula al infractor a cumplir con la normatividad ambiental a la par que busca su propia conveniencia económica.

La PROFEPA ha realizado diversos esfuerzos a efecto de dar difusión a esta figura jurídica, como son el hecho de incluir en la resolución respectiva un punto resolutivo mediante el cual se le hace saber al sancionado que puede solicitar la conmutación de multa y la elaboración de un folleto en el cual se establecen los requisitos y la manera de tramitar la solicitud.

De las ideas antes expuestas podemos concluir que el objetivo del derecho ambiental es fundamentalmente preventivo y que el éxito de la instrumentación de los mecanismos como la conmutación de multa vista como alternativa para proteger el ambiente, depende tanto de la eficiencia y eficacia de la autoridad administrativa, como de la sensibilidad ambiental de los particulares para dar cumplimiento no solo a las obligaciones que les impone la normatividad de la materia, sino también de su disponibilidad para llevar a cabo acciones en las que se supere y se cumpla con niveles o beneficios mayores a los establecidos en la legislación ambiental, es decir, acciones que favorezcan la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y de los ecosistemas, a fin de permitir un desarrollo sustentable que conlleve a una estabilidad y crecimiento económico sin demeritar el entorno natural y la salud pública.

NOTAS

1 Si bien existen distintas definiciones del ambiente con un significado más amplio, ya que incluyen elementos

sociales y culturales como la seguridad humana y la belleza natural, los cuales se encuentran relacionados con el conjunto de condiciones que deben reunirse para el desarrollo integral del ser humano, en los planteamientos que se irán vertiendo en las líneas siguientes, nos hemos de referir básicamente al aspecto ecológico. No obstante ello, es conveniente citar el contenido de la fracción I del artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que define al ambiente como: “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

2 Al respecto, coinciden los especialistas en la materia que la política ambiental de casi todos los países preocupados por este problema, se encuentra básicamente dentro del campo de la administración pública. En ese sentido, Jorge Jiménez opina que los instrumentos administrativos que tutelan el ambiente, también llamados controles directos, son aquellas estrategias o medidas fijadas por la administración con base en una reglamentación específica que está obligado a respetar todo aquél que desee realizar una actividad potencialmente contaminante so pena de ser sancionado (Jiménez 1998: 54).

3 En nuestro sistema jurídico el fundamento de la potestad sancionadora de la administración pública se encuentra en los artículos 21 y 73 fracción XXI de la Constitución. (González *et al.* 1999: 494).

4 Aunque en el ordenamiento positivo mexicano no se trata de un deber jurídico expresamente contemplado, como sucede por ejemplo en el derecho español. En la fracción VII del artículo 1° de nuestra Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se señala que las disposiciones de la misma tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Por su parte, la Constitución Española en su artículo 45 establece que junto al derecho de los indivi-

duos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, existe también la obligación por parte de los mismos para conservarlo, además de que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, debiendo apoyarse en *la indispensable solidaridad colectiva* (Lavilla 1996: 43).

5 De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra conmutación proviene del vocablo latín *commutatio*, -ónis que significa acción y efecto de conmutar, y que en materia jurídica se refiere al indulto parcial que altera la naturaleza del castigo en favor del reo, en tanto que por conmutar debe entenderse, en general, el cambio de una cosa por otra y tratándose de penas o castigos impuestos, sustituirlos por otros menos graves.

6 Impuestas por mandato de la ley o contenidas en condicionantes de licencias, permisos, autorizaciones, etc.

7 Así lo establece por ejemplo el artículo 63 del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental.

8 La fracción III del artículo 2o del citado reglamento define a la auditoría ambiental como el examen exhaustivo de los equipos y procesos de una empresa, así como de la contaminación y riesgo que la misma genera, que tiene por objeto evaluar el cumplimiento de sus políticas ambientales y requerimientos normativos, con el fin de determinar las medidas preventivas y correctivas necesarias para la protección del ambiente y las acciones que

permitan que dicha instalación opere en pleno cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, así como conforme a normas extranjeras e internacionales y buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables.

BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, R. 2000, *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México.
- González M., J. e I. Montelongo 1994. *Introducción al derecho ambiental mexicano*. UAM Azcapotzalco, México.
- Jiménez H., J. 1998. *El tributo como instrumento de protección ambiental*, Comares, Granada.
- Lavilla R., J. y J. Méndez M. (coord.) 1996. *Todo sobre el medio ambiente*, Praxis, Barcelona.
- Legislación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- Reglamento de la LGEEPA en materia de auditoría ambiental.
- Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.