



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE
HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA INSUFICIENCIA DE MECANISMOS PROCESALES
AMBIENTALES JURISDICCIONALES Y
ADMINISTRATIVOS
DE ÁMBITO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO

PRESENTA
CELIA AMÉRICA NIETO DEL VALLE

DIRECTOR DE TESIS
DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

MORELIA, MICHOACÁN, JUNIO DE 2010

ÍNDICE

	PÁGINAS
INTRODUCCIÓN	VI
Capítulo Primero	
1. Derecho ambiental	
1.1 Definición de derecho ambiental	3
1.2 Breves antecedentes históricos del derecho ambiental internacional	5
1.3 Fuentes del derecho ambiental	16
1.4 El derecho ambiental como derecho de tercera generación	21
1.5 El derecho de protección al medio ambiente como Garantía Social	26
Capítulo Segundo	
2. Marco jurídico de los mecanismos procesales ambientales jurisdiccionales y administrativos de ámbito Federal	
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29
2.2 Tratados, Acuerdos y Convenios Internacionales suscritos por México relativos al ambiente	37
2.3 Procesos Jurisdiccionales	
2.3.1 Juicio de amparo en la protección de los Derechos Ambientales	39
2.3.2 Responsabilidad Civil por daños al ambiente	42
2.3.3 Reparación del daño	44
2.3.4 Derecho Penal Ambiental	45
2.4 Procesos Administrativos	
2.4.1 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	48
2.4.1.1 Denuncia Popular en materia ambiental	51
2.4.1.2 Acción Comunitaria	59

2.4.2 Recurso de Revisión	61
2.4.3 Juicio de Nulidad	64

Capítulo Tercero

3. La Protección del Ambiente a través del Derecho Comparado con países de Latinoamérica

3.1 Argentina	72
3.2 Brasil	81
3.3 Colombia	85
3.4 Panorama general de los instrumentos jurídicos ambientales en Argentina, Brasil y Colombia	91

Capítulo Cuarto

4. La insuficiencia de mecanismos procesales ambientales jurisdiccionales y administrativos de ámbito Federal.

4.1 Insuficiencia Jurisdiccional	
4.1.1 Juicio de Amparo	96
4.1.2 Responsabilidad Civil por daños al ambiente	100
4.1.3 Reparación del daño	104
4.1.4 Delitos contra el Ambiente	106
4.2 Insuficiencia Administrativa	
4.2.1 Denuncia Popular	109
4.2.2 Acción Comunitaria	114
4.2.3 Recurso de Revisión	116
4.2.4 Juicio de Nulidad	117

Capítulo Quinto

5. Propuestas para la tutela efectiva de los derechos ambientales

5.1 Adición del artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	119
--	-----

5.2 Proyecto de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles	125
5.3 Proyecto de reforma de los artículos 73º , 94º , 99º , 110º y 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	130
5.4 Conclusiones	135
5.5 Propuesta	139
Fuentes de Consulta	146

Anexos

1. Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Proyecto de iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles
3. Proyecto de decreto que reforma los artículos 73º , 94º , 99º , 110º y 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DEDICATORIA

Agradezco a los maestros que contribuyeron en mi formación académica, así como a todas aquellas personas que me proporcionaron material para la elaboración de ésta tesis.

Asimismo retribuyo a mi director de tesis, el Dr. Benjamín Revuelta Vaquero por el interés que mostró desde un inicio en éste proyecto; por su paciencia, dedicación y confianza brindada.

Doy gracias al Licenciado Manuel Tripp Rivera por sus valiosas asesorías, orientaciones y tiempo que me dedicó.

Por otra parte, quiero agradecer a mi madre la cual siempre me ofreció su confianza y comprensión.

A Esteban por su compañía, amor, ternura y paciencia que me ha regalado a lo largo de estos años.

A Fernando por su apoyo.

Gracias

INTRODUCCIÓN

La tutela efectiva de los derechos colectivos, particularmente el reconocimiento de los derechos difusos en materia ambiental, es sin duda uno de los grandes pendientes en la agenda legislativa nacional.

México es un país que cuenta con una enorme riqueza de recursos naturales. Sin embargo, no existe una conciencia solidaria en el tema y muchos individuos están causando daño al ambiente, sin que los demás tengan los instrumentos jurídicos o hagan uso de las vías adecuadas para proteger de manera idónea los bienes comunes, bienes públicos, bienes colectivos, menos aún cuando estos tienen naturaleza difusa.

En los últimos tiempos, el marco jurídico ambiental ha avanzado. Sin embargo, la protección efectiva de los derechos ambientales de naturaleza colectiva y difusa es aún incipiente. Se deben fortalecer y desarrollar mecanismos, procedimientos e instrumentos que permitan una mejor protección del ambiente desde la colectividad. El marco jurídico debe evolucionar para lograr procedimientos efectivos, accesibles, ágiles y simplificados, ya que sólo de esta forma podremos caminar hacia un desarrollo sustentable.

Al momento, existen esfuerzos muy importantes de académicos, legisladores y servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, dirigidos al reconocimiento de estos derechos, que se reflejan en iniciativas presentadas ante el Poder Legislativo. Sin embargo, son propuestas que aún deben perfeccionarse y concretarse para su adecuada implementación. Estamos convencidos que el reconocimiento de los derechos colectivos, coadyuvará al fortalecimiento de la vida democrática nacional, toda vez que con ellos se promoverá la participación solidaria y corresponsable de la sociedad, sobre la base del reconocimiento de la importancia de lo común, de lo colectivo, sobre el interés particular.

Actualmente se está sufriendo un gran impacto ambiental originado por las actividades humanas, en donde el hombre es uno de los principales personajes que han incidido en el deterioro del medio. La crisis ambiental que se está viviendo no es resultado de la sociedad actual. Tenemos que recorrer la historia y esta nos dará la respuesta. La Revolución Industrial suscitada en Inglaterra, marcó el inicio para que se fueran gestando una serie de cambios, por ejemplo en el campo industrial. Sin embargo a raíz de ésta, los problemas relacionados con el ambiente comenzaron.

El hombre ha ido evolucionando a lo largo de estos lustros y esto le ha permitido desenvolverse en todos sus aspectos, y uno de ellos fue su capacidad para el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología, la cual le permitió cambiar su entorno natural a su conveniencia y necesidades, en vez de adaptarse a su entorno.

Los problemas ambientales no son tema exclusivo de nuestro País, es un tópico que preocupa a diversas naciones del mundo. Esta preocupación se ha visto reflejada en las distintas conferencias que han abordado los temas, además de los tratados y convenios que se han suscrito para el mejoramiento del ambiente.

Es importante resaltar que las reuniones internacionales que se han celebrado con motivo del ambiente, han rendido fruto y marcaron un parteaguas en las distintas legislaciones, *verbi gratia* en la legislación Mexicana, ya que a partir de éstas se comenzaron a construir derechos, los cuales tenían y tienen por objeto primordial proteger el ambiente. Como resultado de lo anterior, en México se adicionó en el año de 1999 un párrafo cuarto al artículo 4º Constitucional en donde prevé: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*. Ahora bien, en razón de esto surgen dos interrogantes: ¿Qué obligaciones adquiere el Estado?, ¿Qué compromisos adquirimos los ciudadanos? La respuesta a estos planteamientos es que el Estado deberá tutelar, salvaguardar y proteger de forma íntegra los derechos humanos y entre éstos, los derechos ambientales. Ya que es una de sus finalidades como ente soberano. Por su parte, el

destinatario de éste derecho deberá obligarse a respetar y cuidar del ambiente. Como ciudadanos responsables y preocupados por nuestro entorno nos toca asumir la promoción, vigilancia y difusión de los programas sociales que tiendan a la conservación del ambiente. Una de nuestras obligaciones es hacer exigible ante las autoridades correspondientes el respeto de los derechos ambientales, lo anterior con la finalidad de hacer eco y crear conciencia en los diversos sectores de la población.

Como pobladores conscientes, debemos de denunciar las agresiones contra el ambiente, esto para hacer viable y efectivos nuestros derechos ambientales. Sin embargo, lo anterior no puede ser factible, si no se crean los mecanismos e instrumentos jurídicos a través de los cuales cualquier persona pueda reclamar ante el órgano jurisdiccional competente la salvaguarda de sus derechos cuando éstos hayan sido transgredidos.

Esta investigación está encaminada principalmente al análisis de los mecanismos de defensa existentes hoy en día, referidos a la protección de los derechos ambientales. Del estudio de estos mecanismos, se destacarán sus debilidades, insuficiencias y fortalezas, lo anterior para dar posibles soluciones al caso concreto. Considero que se debe trabajar para la construcción de un andamiaje jurídico el cual garantice el acceso efectivo a los derechos ambientales.

Por tanto, éste trabajo de investigación, se estructura en cinco capítulos. El capítulo primero aborda de manera puntual el derecho ambiental. Contiene la definición del derecho ambiental, breves antecedentes históricos del derecho ambiental internacional, evolución, fuentes del derecho ambiental, el derecho ambiental como derecho de tercera generación, y el derecho de protección del medio ambiente como garantía social.

El capítulo segundo, puntualiza el marco jurídico de los mecanismos procesales jurisdiccionales y administrativos en la defensa de los derechos ambientales en México, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y posteriormente la división de éstos mecanismos, es decir

tanto en sede jurisdiccional como administrativa. Dentro de la primera sede se encuentra: el Juicio de Amparo, la Responsabilidad Civil, la Reparación del Daño, el Derecho Penal Ambiental; y en el ámbito administrativo, se enuncia a la Denuncia Popular, la Acción Comunitaria, El Recurso de Revisión y el Juicio de Nulidad.

El capítulo tercero, analiza las diferentes disposiciones que protegen los derechos ambientales previstos en la legislación Latinoamericana de países como Argentina, Brasil y Colombia, los cuales comparten la misma tradición jurídica. Estos países son un referente obligado en temas ambientales, pues sus experiencias bien pudieran contribuir en el ámbito jurídico mexicano.

El capítulo cuarto, estudia la insuficiencia de los mecanismos procesales: jurisdiccionales y administrativos en la defensa de los derechos ambientales, de ámbito Federal. Específicamente se refieren a algunas acotaciones de los mecanismos ya descritos, tanto en el campo jurisdiccional y administrativo, asimismo, se señala porque los mismos son insuficientes en la tutela de los derechos ambientales.

Finalmente, en el capítulo quinto se enuncian diversas propuestas existentes hasta nuestros días, las cuales pretenden proteger los derechos ambientales, por otra parte, se expresan las debilidades y bondades de las mismas. Por último, se realizan las conclusiones pertinentes sobre el tema y se adopta una propuesta propia.

CAPÍTULO PRIMERO

1. DERECHO AMBIENTAL

En el presente capítulo se estudiarán nociones básicas del derecho ambiental. Lo anterior con el propósito de contextualizarnos en el tema y tener una visión general sobre tópicos del derecho ambiental tales como: definición del derecho ambiental, breves antecedentes históricos del derecho ambiental internacional, fuentes del derecho ambiental, el derecho ambiental como derecho de tercera generación, y el derecho de protección al ambiente como garantía social.

Miles de años atrás, el ser humano vivía en equilibrio¹ con el ambiente², sin embargo se afirma que desde el origen del hombre, este ha ejercido un impacto ambiental en su entorno, claro aunque a menor escala que el actual

¹ La literatura ambientalista entre ellos Quintana (2000) refieren constantemente al equilibrio ecológico. Este término está compuesto por dos palabras, la primera en términos generales hace alusión a la armonía que debe haber entre una cosa y otra. Lo cual significa que no se debe sobrepasar los extremos de un lado y otro sino que debe existir un punto medio en el cual converjan los elementos. En el caso del ambiente esto debe aplicar al existir una interacción entre el individuo y el medio ambiente que lo rodea. Es decir, no agotar los recursos naturales de manera irracional los cuales debido a la explotación de los mismos pudiesen ocasionar un desequilibrio al equilibrio ecológico. La segunda palabra, ecológico proviene de ecología que se define como aquella ciencia que estudia las relaciones entre los organismos y su entorno. Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículo 3 fracción XIV) estatuye al equilibrio ecológico como: “*La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos*”. En sí, el equilibrio ecológico es el balance que debe existir entre los miembros de poblaciones y su hábitat, esto en razón de la interacción que se presenta entre hombre-hábitat. Para concluir con este tópico el equilibrio ecológico podemos decir que es la proporción de elementos existentes en el ambiente, es decir, la armonía de los miembros que conforman un entorno.

² Esta palabra es común ya que la escuchamos por todos lados, por ejemplo en anuncios de medios masivos de comunicación nos recomiendan “*Cuida el ambiente*” o “*No contamines el ambiente*”, o también se nos pide que “*No arrojemos basura al ambiente*”, pero ¿qué es el ambiente? Diversos autores lo han definido y un ejemplo de ello es: Purata (1999:7) “*Medio en que vive un organismo, incluido el mundo no vivo y el resto de los organismos que habitan en un área determinada*”. Esta autora ofrece una definición sencilla, pero la misma comprende a todos los seres que habitan el planeta. Por su parte, Quintana (2002:5) define al ambiente como: “*Conjunto de elementos que interactúan entre sí. En la inteligencia de que dichas interacciones provocan a su vez, la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema. Todos los posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos*”. Por tanto, el ambiente es un conjunto de elementos entrelazados los cuales conforman un todo, si falta alguno de esos elementos es difícil que éste funcione de forma adecuada. Otro autor que emite una definición amplia es González (1995:25) y lo conceptualiza así: “*Conjunto de factores físicos, químicos y biológicos que rodean a un organismo influenciándose mutuamente*”. En términos generales, el ambiente es la suma de elementos que interactúan unos con otros, es decir son variables que se conjugan para dar lugar a un entorno en el cual viven los organismos.

debido que no contaba con los medios necesarios para hacerlo. El desarrollo de la tecnología moderna originó un golpe crucial sobre el medio ambiente.

La ecología³ encuentra estrecha relación con el derecho ambiental, ya que la primera define conceptos básicos y estudia las interrelaciones entre los organismos; y la segunda trata de crear leyes que normen y tiendan a cuidar el ecosistema de los abusos del hombre.

Uno de los conceptos más importantes para el estudio de la ecología y el derecho, es el de ecosistema⁴, esto debido a que la ecología lo estudia y el

³ Hoy en día, distintos medios de comunicación como periódicos, televisión, radio, aluden de forma diversa al cuidado de la Ecología, por lo cual muchos de los receptores tienen una noción del significado de la palabra. La más común es aquella que se refiere a todo lo relacionado con el ambiente. Atendiendo la etimología de la palabra, ésta proviene de dos vocablos griegos: *oikos* que significa casa y *logos* ciencia, de ahí que la Ecología sea el estudio de las relaciones entre los organismos y su medio. Purata (1999) refiere que el primero que usó la palabra Ecología fue Haeckel indicando “*Todas las relaciones de los animales con su ambiente, tanto orgánico como inorgánico*”. Esta definición es demasiado amplia, ya que refiere a la interacción de todos los seres vivos pasando por plantas, animales, el ser humano, bacterias, virus y hongos. La Ecología ha desempeñado un papel muy importante dentro de la sociedad, pues pasó de ser una rama de la Biología para convertirse en una especialidad estudiada en distintas Universidades. El ambiente en el cual se desarrolla el individuo está compuesto por factores bióticos y factores abióticos. De igual forma las cadenas alimenticias o tróficas son vitales en la naturaleza ya que se conforman de elementos como los productores, consumidores y desintegradores los cuales tienen un rol crucial en el ambiente. Un sistema ecológico provee a la sociedad humana de todos los recursos que requiere el individuo para sobrevivir. Cualquier especie biológica que destruya su ecosistema agota sus recursos, por ende, se ve orillada a emigrar o en el peor de los casos se llega a extinguir por la inadaptación a un entorno. El hombre es un ejemplo de lo anterior pues ha tenido que migrar debido a que su entorno no satisfizo la demanda de recursos que éste requería. Las causas más comunes de las migraciones del hombre han sido la escasez del vital líquido para subsistir. La pregunta que surge es: ¿A dónde irá el *homo sapiens* cuando agote lo esencial para su supervivencia en el planeta?

⁴ El ecosistema debe de ser concebido como la unidad funcional elemental de la biosfera, lo que significa que es la parte fundamental, crucial en la cual todo organismo emerge y donde existe vida. Algunas de las definiciones concretizan lo siguiente: Aceves (2003:6) lo define como: “*Conjunto de organismos vivos interactuando en un tiempo y espacios definibles, con elementos tanto bióticos como abióticos, lo conocemos como ecosistema*”. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo puntualiza 3 fracción XIII: “*La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados*”. Odum (1972:15), los ecosistemas “*Son sistemas muy complejos*”. Para ilustrarnos, el autor pone de ejemplo el bosque, el río o el lago, formados por una trama de elementos físicos (abióticos) y biológicos (bióticos) o comunidad de organismos. Al ecosistema se le concibe como todos los elementos encontrados y habidos en la naturaleza que en suma lo conforman. El ser humano se debe interesar por lo que está pasando con el ecosistema, pues es éste el principal agente causal de los daños vertidos al mismo. Finalmente debe quedar claro que de seguir alterando el ecosistema, el hombre está condenando a su extinción, lo anterior porque es aquí un hábitat, lugar que le permite al hombre y a otros seres vivos su existencia y perpetuación.

derecho trata de reglamentar y regular las acciones negativas que ejerza el hombre hacia éste.

El propósito que se persigue con éste tópico es obtener una perspectiva general del derecho ambiental. Resulta importante conocer la evolución que ha presentado el derecho ambiental, lo anterior con la finalidad de comprender las situaciones y los procesos que han marcado la evolución de ésta rama del derecho.

1.1 Definición de derecho ambiental

Existen distintas definiciones como en casi todas las áreas sobre el significado de derecho ambiental, no obstante hay que aclarar que no existe a la fecha una que goce de la simpatía unánime de los estudiosos de la materia. Sin embargo, muchas de estas tienen aspectos muy comunes que se van a mencionar en su momento.

Por ejemplo, Brañes (2000:19) *“en una primera aproximación señala que el derecho ambiental es: “Conjunto de las normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biosfera en tanto escenario que hace posible la vida, es lo que aquí se denomina derecho ambiental. Una segunda aproximación, el derecho ambiental puede ser definido como el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica del equilibrio ecológico”.*

Gómez indica (1997:12) *“Puede quedar referido, primero al conjunto de conceptos ordenados y sistematizados, de las normas y los comportamientos ecológicos; en un segundo plano, al conjunto de normas jurídicas reguladoras de dichos fenómenos; y en tercer plano al conjunto de conductas de la sociedad, relacionada con esas normas y esos conceptos”.*

García y Rodríguez (1992:52), conceptualizan al derecho ambiental aseverando: *“Conjunto de reglas y principios jurídicos de carácter imperativo categórico creados por el orden jurídico para regular la conducta del gobernado incluso aplicando las medidas coercitivas para lograr su aplicación”*.

Cifuentes (1997:26) define al derecho ambiental: *“Es la rama, o espacio o región teórica de la ciencia jurídica que se ha venido formando de conocimientos científicos y tecnológicos de las ciencias ambientales, para consolidar y dictar un conjunto de normas, principios o instituciones jurídicas que buscan suprimir o erradicar aquellas conductas humanas que influyen de manera dañina al ambiente”*.

Una vez descritas las distintas definiciones de derecho ambiental, podemos anotar que estas tienen puntos coincidentes, específicamente en considerarlo como conjunto de disposiciones jurídicas que refieren al ambiente, y cuyo propósito será el de regular la interacción que se da entre el hombre y su naturaleza o hábitat que lo rodea. En consecuencia, cuando se sobrepasa la relación existente entre el hombre y su naturaleza entra al campo de acción el derecho para castigar los excesos cometidos hacia su medio ambiente.

Uno de los graves problemas en nuestros días ha sido el abuso indiscriminado hacia el espacio físico en el cual crece el ser humano y otros organismos. Cabe resaltar que el rápido incremento en la producción de satisfactores ha tenido como meta la obtención inmediata de ganancias económicas, por lo que no se han tomado en cuenta los daños tan graves que se ocasionan tanto al hombre como a otros seres vivos.

Como comentario adicional se puede agregar que para la eficacia de normas jurídicas ambientales es necesario concientizar a los ciudadanos sobre la importancia y el respeto que se debe tener hacia su entorno, específicamente la naturaleza que lo rodea. Aunado a que todo ciudadano debe conocer los

derechos y las obligaciones ambientales que debe observar para que de esta manera, los exija y cumpla.

Entre los derechos ambientales con los que cuenta el ciudadano⁵ están: *El derecho a la información ambiental, el derecho a la participación social en la toma de decisiones, y el derecho a exigir la protección ambiental y la reparación del daño ambiental.* El derecho a un medio ambiente sano y adecuado consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva inmerso en si otros derechos, por ejemplo: *la protección a la salud*, ya que de contar con un ambiente que tenga las condiciones necesarias para la supervivencia de organismos y de seres humanos el individuo gozará de salud, pues su entorno se encuentra en un total equilibrio ya que existe una homogeneidad de elementos que constituyen el ecosistema y al existir lo anterior permitirá que el hombre goce de salud. Otro derecho, es *el derecho al desarrollo sustentable*, previsto en nuestra Carta Magna, en donde se incorpora al sistema nacional de planeación democrática el principio de desarrollo integral y sustentable. Lo anterior significa que para que exista crecimiento económico en la nación no se debe poner en riesgo a los recursos naturales en aras del crecimiento económico existente, pues de otra manera se estaría comprometiendo las necesidades de generaciones venideras.

1.2 Breves antecedentes históricos del derecho ambiental internacional

Jaquenod (1991) hace un análisis de las referencias históricas del derecho ambiental. Esta autora afirma que la problemática ambiental nace muchísimo antes de la Declaración de Estocolmo realizada en 1972, pues en cuerpos legales antiguos ya se contemplaba la preocupación por el ambiente.

⁵ Para más información véase el libro de Carmona (2001).

Entre estos ordenamientos figura el Código de Hammurabi (1700 a. C), La Ley de las XII Tablas (490 a. C), la Lex Coloniae Genetivae Iuliae Ursunensis, Ley de Osuna (s.I), El Digesto (s.VI), Las Etimología de San Isidro (s.VI) el Fuero de Cuenca (1189/1190), el Fuero de Teruel (1195), el Fuero de Usagre (s. XIII), las Partidas del Rey Alfonso X (s. XIII), el Fuero Real (s. XIII), el Fuero de Madrid (1202), la Nueva Recopilación (1548), las Ordenanzas de Granada (1552), las Ordenanzas del Común de la Villa de Segura y su Tierra (1580), los Estatutos y Ordinaciones de la ciudad de Zaragoza (1593), las Ordenanzas de Murcia (1695), las Ordenanzas de Montes de Marina (1748), La real Orden Penal (1748), el Tratado de Derecho Práctico (1768), el Auto de Buen Gobierno que publica Bruna (1783), la Carta del Jefe Indio Noah Seattle (1885) entre otros antecedentes.

A continuación citaré de manera ilustrativa algunos de los ordenamientos en los cuales se proveía cuestiones relativas al ambiente.

Código de Hammurabi⁶, prohibía la sobreexplotación de los animales. Algo que destaca de este Código es:

“Si un señor ha alquilado un buey y (si) le ha roto su hasta, ha cortado su cola o ha dañado su tendón de la pezuña, entregará la plata del quinto de su precio”.

“Si un buey, al pasar por la calle, ha corneado a un señor y le ha causado la muerte, este caso no entraña reclamación”.

De lo anterior, se advierte que desde muchos lustros atrás se preocupaban por el mal trato a los animales.

En la Ley de la XII tablas⁷ (490 a. C) se rezaba lo siguiente:

⁶ El código de Hammurabi fue creado aproximadamente en el año 1760 a.C, éste es uno de los conjuntos de leyes más antiguos desarrollado en Mesopotamia.

“Hominem mortuum in urbe ne sepelito ne urito”. Que quiere decir que el cuerpo de un hombre muerto no podrá ser ni sepultado, ni cremado en la ciudad.

Ciceron cita: *“Rogum bustumue nouum uetat propius LX pedes adigi aedes inuito domino”*. Significa que los cuerpos que yacían muertos no podrán quemarse, y tampoco se permite instalar crematoria en un radio de 60 pies del poblado, aunado a que requiere un permiso del propietario.

La Ley de las XII tablas preveía la higiene que se debía de guardar en el aire, al prohibir que los cadáveres se quemaran en la ciudad.

En el Digesto⁸ (533) se habla de la contaminación (contaminaverit): *“Fit iniura contra bonus mores... si quis... aquas spurcaverit, fistulas, lacus quidve aliud ad iniuram publicam contaminaverit; in quos graviter animadverti solet”* cuya traducción es: *“Ofende las buenas costumbres quien echara estiércol a alguien o le manchara con cieno o lodo, o ensuciara las aguas y contaminara las cañerías y depósitos u otra cosa en perjuicio público”*.

Jaquenod (1991) expresa que el Título Séptimo de la Nueva Recopilación (1548) alude a términos públicos tales como montes y pastos de la ciudades, villas y lugares, advirtiendo en la Ley XV que se deben plantar nuevas especies que reemplacen a las que se talan o quitan, poniendo cuidado en el tratamiento de los montes, puesto que muchos es lo que se destruye.

⁷ La Ley de las XII tablas fue un texto legal que contenía normas para regular la convivencia del pueblo romano, también es conocida como ley decemviral. Para más detalle sobre éstas véase a Ventura (2008).

⁸ El Digesto o Pandectas, es una obra que fue publicada aproximadamente en el año 533 dC por el emperador Justiniano I. Para más detalle sobre ésta obra véase a Ventura (2008).

En las Ordenanzas de Granada (1552) llama la atención el castigo consistente en pena privativa de libertad por 20 días que recibían las personas que arrojaran al manto acuático animales como perros, gallinas o cualquier otra suciedad.

Las Ordenanzas de Murcia (1695) aludía ya la prohibición de cortar pinos, ramas y acebuches, también indicaba que no se arrojaran desperdicios al río.

Un antecedente que no podemos dejar de mencionar es la carta⁹ que el indio piel roja Noah Seattle¹⁰ dirigió al gran jefe blanco de Washington proponiéndole que se creara una reserva para el pueblo indígena. Seattle en esta carta hace unas reflexiones acertadas de la cosmovisión que este tenía. Por ejemplo Aceves (2003:65) *“... cada parcela de esta tierra es sagrada para mi pueblo. Cada brillante mata de pino, cada grano de arena en las playas, cada gota de rocío en los oscuros bosque, cada altozano y hasta el sonido de cada insecto, es sagrado a la memoria y al pasado de mi pueblo...”*¹¹

Siguiendo con la carta de Seattle, en cuanto al agua Aceves (2003:65) *“... El agua cristalina que corre por los ríos y arroyuelos no es solamente agua sino también representa la sangre de nuestros antepasados... Los ríos son nuestros hermanos y sacian nuestra sed; son portadores de nuestras canoas y alimentan a nuestros hijos...”* Del ruido Aceves (2003:66): *“No existe un lugar tranquilo en las ciudades del hombre blanco, ni hay sitio donde escuchar como se abren las hojas de los árboles en primavera o como aletean los insectos. Pero quizá debe ser esto porque soy un salvaje que no comprende nada. El ruido sólo parece insultar nuestros oídos, Y después de todo, ¿Para qué sirve la*

⁹ Véase a Brañes (2000).

¹⁰ En el año de 1854 el indio Noah Seattle respondió de una forma muy asombrosa al presidente de los Estados Unidos Franklin Pierce para crear una reserva india y acabar con los enfrentamientos entre los indios y los blancos. Esta respuesta fue el primer manifiesto de defensa del medio ambiente. El indio Noah murió a los 80 años de edad el 7 de junio de 1866.

¹¹ Para más detalle ver Aceves (2003).

vida si el hombre no puede escuchar el grito solitario del pájaro amigo ni las discusiones nocturnas de las ranas al borde del estanque? Soy un piel roja y nada entiendo. Nosotros preferimos el suave susurro del viento sobre la superficie del estanque, así como el olor de ese mismo viento purificado por la lluvia del mediodía o perfumado con aromas de pinos". En relación al aire Aceves (2003:66): "El aire tiene un valor inestimable para el piel roja ya que todos los seres comparten un mismo aliento-la bestia, el árbol, el hombre-, todos respiramos el mismo aire. El hombre blanco no parece consciente del aire que respira; como un moribundo que agoniza durante muchos días es insensible al hedor". Finalmente lo que sostiene es muy acertado Aceves (2003:66) "Esto sabemos: la Tierra no pertenece al hombre; el hombre pertenece a la tierra. Esto sabemos. Todo va enlazado, como la sangre que une a una familia. Todo va enlazado".¹²

En estos ordenamientos aquí recogidos, se observa la preocupación que en diversos momentos se han tenido por el ambiente, principalmente de no degradarlo, no contaminarlo, el forestar áreas que por algún motivo estuviesen sin vegetación. Aunado a esto no solo implicaba el plantar árboles, sino también el hecho de cuidarlos, el cuidado del agua, del aire, del suelo nos revela la gran sensibilidad que se ha tenido por nuestro entorno. Sensibilidad que en nuestros días se ha perdido por parte de algunas personas que habitamos el planeta y no lo vemos como nuestra casa, sino como un instrumento usado por los capitalistas para obtener mayores beneficios sin importar las consecuencias que se están haciendo latentes en nuestros días. La visión que tenía Noah Seattle nos refleja el amor que este sentía por la naturaleza, además de la sensibilidad al escribir esas palabras tan profundas y certeras.

¹² Las palabras de Noah Seattle quedaron como un sabio epitafio para la humanidad, ya que como él lo afirmó, los seres humanos, solo somos un elemento más integran de la tierra, y por lo mismo todo acto que se haga en contra de ésta, tendrá grandes consecuencias para el presente y la posteridad.

Brañes (2000) elaboró una investigación de la evolución histórica del derecho ambiental en México, que circunscribe a los sistemas jurídicos capitalistas, su propósito es dejar en claro el estudio del derecho ambiental como disciplina jurídica. El derecho del capitalismo, para este autor nada tuvo que ver con los principios de derecho ambiental.

Hoy en día la política económica de muchos países tiene como eje principal la apropiación arbitraria de su entorno natural sin importar las consecuencias que ocasione en el presente y en un futuro¹³.

Brañes (2000:38-41) sostiene que en apariencia los principios de la economía social de mercado¹⁴ no tienen relación alguna con la protección del ambiente. Sin embargo, este acontecimiento ha originado el nacimiento de derecho ambiental para tratar de parar las crueldades cometidas hacia nuestro medio. Una segunda época para este estudioso del derecho ambiental fue cuando el derecho del capitalismo tomó como función proteger el medio ambiente, pues se trató de salvaguardar cada uno de los elementos ambientales que se consideran cruciales, *verbi gratia* leyes sobre aguas, suelos, bosques, fauna silvestre entre otras. En esta época no existía la idea de elaborar una ley que protegiera la naturaleza. La ley sobre protección de la naturaleza surge con la toma de conciencia de los ecólogos. Brañes subraya que las normas surgidas durante este periodo son las que conforman la mayor parte del derecho ambiental vigente. Finalmente, la última etapa está representada por las leyes marco, leyes orgánicas o leyes generales que en el caso particular que nos ocupa es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuya finalidad es la protección, el resguardo del entorno natural que rodea al hombre.

¹³ La política económica que siguen muchos de los países en vías de desarrollo se fundamenta en el capitalismo, el cual tiene como uno de sus ejes principales la producción y la generación de dinero sin importar las consecuencias que se ejerzan sobre el ambiente.

¹⁴ El jurista Cambacéres expresó esos principios “*Tres cosas son necesarias y suficientes para el hombre en su vida social: ser dueño de su persona, contar con bienes para satisfacer sus necesidades y poder disponer de su propio interés de su propia persona y de sus propios bienes*” Brañes (2000).

A nivel internacional se encuentran ciertos documentos en los cuales se ha reflejado la preocupación del hombre por su entorno, y como ejemplo de ellos están:

La Declaración de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, conocida como la *Declaración de Estocolmo de 1972*, cuyo objetivo principal debía ser: “*El de proporcionar los lineamientos y acciones por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales específicamente para remediar y prevenir su degradación, a través de la cooperación internacional y apoyando la posibilidad de los países en desarrollo de decidir sobre sus propios problemas ambientales*”. Este documento está conformado por siete declaraciones y establece veinticuatro principios. El documento no genera obligaciones a las partes que lo signaron, lo que sí es importante son las declaraciones y principios que se suscribieron para la preservación y cuidado del ambiente y del ser humano, debido a que estos se toman como antecedentes para la elaboración de políticas ambientales. *La Declaración de Estocolmo de 1972*¹⁵ es referente obligado en el contexto internacional ambiental, además que ha servido de base para la elaboración de múltiples legislaciones.

De entre los principios que resaltan y que llaman la atención entre otros son:

Principio 1

“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

¹⁵ Véase la página web (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/66/pr/pr27.pdf>).

Este principio reconoce el derecho que tiene todo individuo de gozar de libertad, igualdad, pero afirma que para que se pueda llevar a cabo lo anterior, es necesario contar con las condiciones idóneas para la consecución de estos derechos y una de estas condiciones lo es precisamente el obligar a la persona a cuidar su entorno, resguardarlo para las generaciones actuales y venideras.

Principio 23

“Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá, la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización”.

El principio 23 es uno de los más importantes, puesto que prevé:

1. La participación ciudadana individual o colectiva en la toma de decisiones relativas al ambiente; así como;
2. El derecho de poder ejercer los medios jurídicos que sean adecuados para obtener indemnización por agentes causales que dañen al ambiente. Actualmente en México no existen los mecanismos jurídicos efectivos que aseguren el resarcimiento del daño que se cause al ambiente.

Otro de los documentos que refiere al medio ambiente lo es: *La Declaración de Principios de Río o Declaración de Río*.¹⁶

En el principio 1 dice:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

Lo que se traduce en la inquietud, de que el hombre es la causa y remedio para que se dé una producción y consumo sostenible.

Principio 10

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

¹⁶ La declaración de Río, fue ratificada por el Tratado de Libre Comercio y por el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte. El texto fue propuesto por el presidente del Comité preparatorio para la declaración del Río sobre el medio ambiente y el desarrollo.

En el anterior se observan algunos de los derechos ambientales como:

1. La participación de los ciudadanos en temas relacionados con el ambiente;
2. El acceso a la información que refiera al ambiente;¹⁷
3. El poder participar en la toma de decisiones;
4. El acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.

Principio 11

“Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

Aquí se refleja la inquietud porque se expidan leyes eficaces aplicables al ambiente.

¹⁷ Sobre este rubro, se han señalado una serie de beneficios que proporciona el acceso a la información ambiental, entre ellos se tienen los siguientes: Revuelta (2009:132) 1. “Ayuda a sensibilizar a la sociedad, provocando con esto un cambio de conducta hacia su ambiente, protegiéndolo y cuidándolo al saber los impactos que tal o cual actividad le provoca; 2. Eleva la calidad de vida de las personas, pues resulta claro que el hecho de tener un medio ambiente más sano ayuda a lograr este objetivo; 3. Permite tener más herramientas para tomar decisiones mejor sustentadas, no sólo por parte del gobernado, sino también por parte de las autoridades; 4. Aumenta la transparencia en las autoridades gubernamentales, puesto que el acceso a la información ayuda a ejercer cierta presión en ellos y elevar así su compromiso como autoridades; y, 5. Mejora las relaciones entre ciudadanía y gobierno, lo que permite generar más solidaridad para enfrentar juntos los asuntos colectivos”.

Protocolo de Kioto

En el año de 1997, los gobiernos acordaron el *Protocolo de Kioto* del Convenio Marco sobre el Cambio Climático¹⁸, no fue sino hasta el 16 de febrero de 2005 que entra en vigor. El objetivo principal que persigue dicho protocolo, es la reducción de gases efecto invernadero¹⁹ globales, esto como un paliativo para que países industrializados reduzcan la emisión de gases efecto invernadero como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), además de tres gases industriales fluorados: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

*La Declaración de Johannesburgo*²⁰ sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, es otro de los documentos que destacan en materia ambiental, pues indica que se asume la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible. En este precepto se reconoce, al ambiente como clave para que se pueda dar un crecimiento económico y se lleve a cabo la producción, distribución, consumo de los bienes y servicios sustentándose en un ambiente que provea los elementos necesarios para llevar a cabo lo anterior.

¹⁸ Se debe entender por cambio climático la variación de manera lenta de las características propias del clima en un lugar y en un tiempo.

¹⁹ El efecto invernadero es causado en la atmósfera por diversos gases, tales como el dióxido de carbono (que es un gas incoloro, inodoro e insípido, cuya fórmula es CO₂), que absorbe parte de los rayos del sol que salen a la superficie de la tierra y los retiene, lo anterior origina el aumento de la temperatura de la tierra.

²⁰ De la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, derivó ésta Declaración.

1.3 Fuentes del derecho ambiental

Recordemos que por fuentes se debe de entender el lugar donde nace, emana, surge, brota el derecho. La doctrina en México reconoce tres tipos de fuentes: las fuentes formales, las reales y las históricas²¹. Las fuentes del derecho ambiental son importantes, debido a que las mismas nos indican el origen del derecho, es decir, refieren a la causa última de donde su vida surge o emerge.

Brañes, (2000:57) enuncia las Fuentes del Derecho Ambiental:

“...La Constitución Política suele ser entonces no sólo la primera de sus fuentes por la jerarquía de sus normas sino también por razones de orden cronológico ... La segunda fuente del derecho ambiental está constituido por la legislación ambiental moderna o “legislación propiamente ambiental”, es decir, por aquella que se refiere al conjunto de los problemas ambientales. Esta última es poco común en América Latina, pero es clara la tendencia a establecerla (Colombia y Venezuela son los primeros casos, seguidos más tarde por Cuba, Brasil y otros países que se han mencionado más atrás). En cambio, es más común la legislación que se refiere a problemas ambientales específicos o sectoriales (la legislación sectorial de relevancia ambiental). Dentro de este rubro colocaríamos, ente otras, la legislación sobre recursos naturales renovables, por lo general inspirada en criterios conservacionista de cada recurso. ... La tercera fuente del derecho ambiental está constituida por las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que verse sobre otros temas. Aquí deben incluirse los Códigos Civiles... (que a diferencia de las legislación sobre recursos naturales renovables, no tienen un sentido protector del ambiente) los Códigos Penales, Los Códigos de

²¹ Fuentes formales, son los procesos de creación de las normas jurídicas (legislación, costumbre, jurisprudencia, tratados internacionales entre otras). Fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. Fuentes históricas vienen a ser los documentos antiguos como inscripciones, papiros, libros, etcétera (El Digesto, Las Instituciones, Las Novelas son fuentes del derecho Romano). Para más detalle ver García (1999).

procedimientos y en fin una serie de Códigos o leyes... Por cierto, la jurisprudencia y la costumbre, en los pocos casos en que dentro de América Latina son fuentes de derecho... También deben considerarse como fuentes de derecho ambiental las disposiciones de todo orden que se refieren a la administración pública del ambiente... ...Del derecho internacional ambiental debe ser considerado como fuente: los tratados y convenciones internacionales formalmente concluidas. Los principios básicos del derecho internacional para la protección del ambiente se encuentran tanto en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo (Suecia) del 5 al 16 de junio de 1972, como en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil), del 3 al 14 de junio de 1992. ... Consignan algunas reglas fundamentales sobre la materia”.

Una vez descrito lo anterior se está en la condición de aseverar que entre las fuentes del derecho ambiental en México se encuentran:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como fuente principal.

b) La Legislación ambiental específica, que es aquella que se ocupa de la materia ambiental forma integral. Por ejemplo (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).²²

c) La Costumbre, la cual deriva de una práctica constante y repetida de ciertos actos aceptados por la colectividad como jurídicamente obligatoria.

En el ámbito internacional, la costumbre se ha visto fortalecida debido a las experiencias que trascendieron y afectaron el ambiente, ejemplo de ello fue lo sucedido en el accidente nuclear de Chernóbil²³, en el cual durante el

²² La segunda fuente lo constituye la legislación, traducida en ordenamientos específicos referidos a los problemas ambientales. Dentro de este rubro se encuentra entre otras, la legislación sobre recursos naturales renovables por lo general inspirada en criterios conservacionistas, destacando los códigos o leyes sobre tierras, aguas y bosques, suelos urbanos flora y fauna silvestre.

²³ En Chernóbil ciudad de Ucrania sucedió éste accidente, el cual se ha catalogado como uno de los más graves, lo anterior debido a que el día 26 de abril de 1986 se realizaba una prueba en la que se simulaba

proceso, se tomó como norma consuetudinaria *la obligación por parte de los Estados de notificar urgentemente cualquier evento que constituya un riesgo al medio ambiente.*²⁴

d) La jurisprudencia, que en el caso particular que nos ocupa, aún es incipiente debido a que el derecho ambiental a diferencia de otra materias se encuentra en un proceso de conformación y por ende son escasas las jurisprudencias en materia ambiental, lo que más encontramos son tesis. Sin embargo se trata de un asunto que tiene una tendencia creciente y cada vez hay un número mayor de tesis jurisprudenciales. Como ejemplo de éstas:

“LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN ELLA PREVISTO NO DEBE NECESARIAMENTE AGOTARSE PARA PODER ACUDIR AL AMPARO.

Para promover el juicio de Amparo en contra de actos emitidos con apoyo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no es necesario agotar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 177 de dicho ordenamiento, porque para obtener la suspensión del acto impugnado exige mayores requisitos que la ley de Amparo, al no conceder la medida cautelar cuando se trate de infracciones reincidentes según lo dispuesto en su artículo 180, fracción III. Luego, se está en el caso de excepción al principio de definitividad previsto por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo”.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1072/95 Lorenzo Gómez Escalera. 12 de mayo de 1995 Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas.- Secretaria Guillermina Coutiño Mata.

Amparo en revisión 302/95 Hotel San Marco, S.A.- 11 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente María Antonieta Azuela de Ramírez.- Secretario Salvador Flores Carmona.

un corte de suministro eléctrico; sin embargo, un aumento súbito de potencia en el reactor cuatro de la central nuclear de Chernóbil, produjo el sobrecalentamiento del reactor nuclear (dispositivo en donde se produce una reacción nuclear controlada), lo cual culminó con la explosión de hidrogeno que se había acumulado en su interior. Se estima que el material radioactivo fue 500 veces mayor que la bomba atómica arrojada en Hiroshima. Las consecuencias fueron tan graves que se provocó una alarma internacional al detectarse radioactividad en diferentes países de Europa.

²⁴ Para más información sobre la costumbre internacional véase Soberanes y Treviño (1997).

**“ACTAS DE VISITA EN MATERIA ECOLÓGICA Y PROTECCION AL AMBIENTE.
IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES.**

En los términos de los artículos 163 y 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, los visitantes al inicio de la diligencia, tienen la obligación de circunstanciar debidamente el acto de su identificación, para lo cual se encuentran obligaciones a consignar en el acta que levanten, el número de credencial, la fecha de expedición, vigencia, nombre de dependencia y de su titular que expidió la credencial, así como el nombre y cargo de la persona a favor de quien se emitió el documento de identificación, ello a fin de satisfacer los requisitos de debida circunstanciación exigidos por los numerales de referencia”.

Juicio No. 1425/93 Sentencia de 30 de junio de 1994, por unanimidad de votos. Magistrado Instructor: Trinidad Cuéllar Carrera. Secretaria Lic. María del Carmen Ramírez Morales.

“CONTAMINACIÓN AMBIENTAL. CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA.

La correcta interpretación del artículo 71 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos, lleva a la conclusión de que el término de 15 días hábiles para interponer por escrito el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 32 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental tomando en cuenta las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles sobre sus términos y las notificaciones, ordenamiento legal que resulta aplicable de manera supletoria por no existir en el reglamento de que se trata disposición alguna sobre el particular, principia a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación de la sanción”.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIURCUITO.

Amparo en revisión 446/75 Somex Mexicana, S.A 11 de agosto de 1975. Unanimidad de votos. Ponente Felipe López Contreras.

e) También existen reglamentos como: el de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, en materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, en materia de Residuos Peligrosos, en materia de Registro de Emisiones y Transferencias Contaminantes.

f) Doctrina, se debe recordar que la doctrina en nuestro sistema jurídico mexicano tiene una función auxiliar en la interpretación de la norma. Sin embargo, la misma carece de obligatoriedad. Ejemplos de doctrinarios estudiosos de la materia ambiental quienes han emitido su opinión con la finalidad de interpretar normas y señalar y reglas de aplicación son entre otros Brañes (2000), Ferrer (2003), Carmona (2006), Aceves (2003), González (2002) y Gutiérrez (2007).

g) Tratados Internacionales, A este respecto cabe destacar, que la protección al ambiente en México, en cierta forma se debió a las exigencias y compromisos de carácter internacional adquiridos por el Estado Mexicano. Un ejemplo de lo anterior representa el *Acuerdo Trilateral de Cooperación Ambiental de América del Norte*, derivado del *Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Este tratado que es primero de carácter comercial prevé como uno de los objetivos neurálgicos el “desarrollo sustentable”, por lo cual los países signatarios acordaron la elaboración y aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental²⁵, *verbi gratia* la eliminación de los aranceles al equipo anticontaminante. De las disposiciones relacionadas con el ambiente se encuentran entre otras, la posibilidad de acudir a las obligaciones previstas en acuerdos como la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*, *Protocolo de Montreal*, *el Convenio de Basilea*. En lo que concierne al *Acuerdo Trilateral de Cooperación Ambiental de América del Norte* confirma lo signado en la *Declaraciones de Estocolmo* del año 1972 y la *Declaración de Río* de 1992, el principio rector de ambas declaraciones es el desarrollo sustentable. Algunos de los objetivos son:

- Alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente;

²⁵ En el acuerdo Trilateral de Cooperación Ambiental del América del Norte, específicamente en sus artículos 14 y 15, los cuales son conocidos como procesos de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, se incluyen procedimientos que permiten que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en territorio de una parte, presentar peticiones al secretario de la CCA (Comisión para la Cooperación Ambiental) en las que aseveren que una de las partes del ACAAN, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus legislación ambiental.

- Promover el desarrollo sustentable;
- Incrementar la cooperación entre las partes;
- Mejorar la observancia y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales;
- Promover la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales; y
- Promover políticas y prácticas preventivas contra la contaminación.

Los principios generales del derecho ambiental que enuncia Jaquenod (1991) son: Principio de realidad,²⁶ de solidaridad,²⁷ de responsabilidades compartidas por alteraciones causadas al ambiente,²⁸ de tratamiento de las causas y de los síntomas,²⁹ entre otros.

Como hemos visto, las fuentes del derecho ambiental son ricas y las mismas contribuyen para que el Derecho Ambiental Mexicano se vaya fortaleciendo con todos y cada uno de los elementos que las integran.

1.4 El derecho ambiental como derecho de tercera generación

Actualmente existe una clasificación de los derechos humanos por generaciones³⁰, lo anterior no quiere decir que unos tengan primacía sobre otros, sino que esto obedece a la cobertura que en su tiempo representó y

²⁶ Dicho principio refiere a que el derecho ambiental solo podrá tener plena eficacia en los distintos niveles (local, regional, nacional e internacional), si previamente se realiza un estudio detallado de cuál es la realidad ambiental que prevalece en los diferentes niveles.

²⁷ En este principio, convergen otros principios sectoriales como son (información, vecindad, cooperación internacional y patrimonio universal). Es decir se refiere a la ayuda mutua que se pueda prestar entre Estados en cualquier tema relativo al ambiente (accidentes, tecnologías, estrategias, intercambio de información, cooperación a través de la celebración de tratados, etcétera).

²⁸ Este alude a la responsabilidad que deberán asumir los Estados por causa de violación a la normatividad, o bien responsabilizarse por los daños vertidos al ambiente.

²⁹ Básicamente, en este principio, se debe atender el origen de los daños ocasionados al ambiente, así como los síntomas. De lo anterior se desprende que no sólo se debe prestar atención al daño cuando éste ya fue causado, sino debemos observar que señales negativas nos está dando el ambiente para tratar de poner remedio a éstas.

³⁰ Para más información ver el artículo electrónico de Susana Núñez Palacios titulado "Clasificación de los derechos Humanos" (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr21.pdf>).

representan éstos derechos. Se trata de una visión que de cierta forma considera la evolución y cobertura del derecho.

La primera generación está comprendida por los denominados *derechos civiles y políticos*, positivizados por el Bill of Rights³¹ norteamericano de 1776 y por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hecha en Francia en el año de 1789 a raíz de la Revolución Francesa. Estos derechos surgieron con la intención de proteger al individuo, su libertad, su seguridad e integridad física y moral. La característica primordial de éstos es que su titularidad es exclusiva del individuo, además de constituir derechos individuales del ser humano contra agresiones de entes públicos. Como ejemplo de estos encontramos los siguientes: *derecho a la vida, derecho a la integridad física, el derecho a la inviolabilidad del domicilio, el derecho del individuo del debido proceso, libertad de expresión, culto, libertad de tránsito, derecho a la igualdad, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad*, entre otros.

En la segunda generación encontramos a los *derechos económicos, sociales y culturales*. Se traducen como garantía de justicia social. La obligación del Estado frente a éstos se manifiesta en un hacer, en el deber de garantizar el goce efectivo de éstos derechos. En el caso específico de México a raíz de la Revolución Mexicana de 1910 se vieron cristalizados en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

Muestra de éstos tenemos: *derecho al trabajo, derecho de huelga, derecho a la seguridad social; derecho a la educación, el derecho de un nivel de vida adecuado; incluidos la vivienda; la alimentación y vestido; derecho a fundar una familia*, etcétera.³²

³¹ La Carta de los Derechos o Bill of Rights norteamericanos de 1776 es el término por el cual se conocen las diez primeras enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América. Dichas enmiendas limitan el poder del gobierno y garantizan derechos y libertades de las personas.

³² Consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en artículos como el 3º, 4º y 123º entre otros.

La tercera generación, se conoce como *derechos de solidaridad o colectivos*, cuya característica principal es la difusividad, ya que corresponden a una comunidad amplia e indeterminada de sujetos difícil de determinar. Implican derechos y obligaciones recíprocas entre el estado y el ciudadano.

Entre estos derechos se encuentran: *el derecho al medio ambiente sano, derechos de los consumidores, derecho a la calidad de vida, derecho de autodeterminación de los pueblos, derecho a la privacidad o intimidad, a recibir y emitir información, derecho a la diversidad cultural y a la identidad cultural, derecho a la paz, derecho al desarrollo, derecho de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad.*

Ahora bien una vez que enunciemos las generaciones, observamos que en la última se habla de la difusividad, y el derecho ambiental se considera como un derecho difuso.

A este respecto debemos revisar qué se entiende por interés difuso. Goldenberg y Cafferatta (2001:18) aseveran que los intereses difusos produjeron un cimbrado en las estructuras tradicionales en las cuales se consagraban derechos de particulares. Lo anterior originó un cambio crucial, debido a la aparición en el escenario de nuevos derechos, los cuales tienen como característica principal que los derechos difusos pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos en cuanto integrantes de grupos, clases o categorías de personas, vinculadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada una de ellas, de una misma prerrogativa. De tal forma que el beneficio o lesión de los intereses difusos atañe a cada uno alcanza o afecta simultánea y globalmente, los intereses del conjunto comunitario, alcanzando incluso a aquellas generaciones futuras.

Los intereses difusos son una especie de *tertium genues*³³, los cuales poseen características propias. Ante todo, los intereses difusos tienen un carácter impersonal, ya que estos derechos de incidencia colectiva abrazan intereses de demás personas, pero todos ellos similares. Presentan una dimensión social la cual rebasa la clásica clasificación de derecho subjetivo individual. Los intereses difusos, en consecuencia, se encuentran esparcidos, desbalagados y éstos no pueden ser de apropiación exclusiva o excluyente.

Así pues, se llaman intereses difusos porque los mismos están desparramados y a la vez compartidos por todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Lo anterior se debe a que no pertenecen en lo individual a una persona o varias, sino a todo el conjunto que esos intereses afectan.

En un sentido similar Venturi (2008:1) señala que los llamados intereses o derechos metaindividuales, así considerados como aquellos que poseen pertinencia social ilimitada (intereses o derechos difusos).

De ahí que los derechos de tercera generación surgen como una respuesta a la necesidad de protección de una colectividad indeterminada.

El derecho ambiental goza de las características antes descritas, ya que son derechos que pertenecen a una serie de sujetos indeterminados o de difícil o imposible determinación. El hecho de vulnerarlos afectará a toda una comunidad de personas. El titular de estos como lo dijo Cappelletti (1976:191) *“es nadie y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o de una categoría determinada son sus titulares. En los derechos ambientales existe una pluralidad de situaciones comunes”*.

Un ejemplo de un derecho ambiental como derecho difuso es la contaminación de una playa, sobre la cual nadie es su propietario, pero la

³³ Locución latina que significa “a mitad camino entre dos cosas.”

contaminación de sus aguas con residuos tóxicos afecta a todos. Si como acción para reparar ese daño se propone la limpieza de sus aguas, esta acción favorecería al grupo considerado como un conglomerado.

Por otra parte, entre los especialistas del derecho ambiental existe una discusión sobre si se debe denominar derechos o intereses. Por ejemplo, la legislación brasileña los refiere indistintamente. Zanetti (2004:45) “... esto es incorrecto, y lo anterior se debió a que estos términos (derechos e intereses) se vieron influenciados por la doctrina italiana, vaya es un italianismo el cual resultado de la expresión “*interessi legittimi*” y esto se arraigó infortunadamente en la doctrina de Brasil”. El autor esgrime que no se trata de la defensa de intereses, sino de derechos subjetivos colectivos.

Por su parte Watanabe (2004:3) expresa “...que intereses y derechos en la doctrina brasileña, fueron utilizados como sinónimos, pero lo que sí es cierto es que al momento en que pasan a ser amparados por el derecho, los intereses, toman el mismo status de derechos desapareciendo cualquier razón práctica, y aún teórica, para la búsqueda de una diferenciación ontológica entre ellos...”.³⁴

Comparto la opinión de éste autor debido a que sean derechos o intereses, los intereses adquieren la misma posición que los derechos, desde el momento que se les protege. Sin embargo, la legislación mexicana los refiere como derechos. Por lo tanto, habremos de continuar hablando de de derechos difusos.

³⁴ Para mayor información véase el libro: Gidi y Mac Gregor Coordinadores (2004).

1.5 El derecho de protección al medio ambiente como Garantía Social

La protección al medio ambiente es una garantía, traducándose en la obligación por parte de las autoridades de implementar las medidas necesarias para salvaguardar respetar y hacer que se respete este derecho. La finalidad del legislador al reconocerla, es que el individuo conozca el derecho y lo pueda hacer exigible ante las autoridades correspondientes.

Las garantías sociales en México se vieron reflejadas por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como resultado de la Revolución Mexicana iniciada en 1910.³⁵ Los primeros artículos que contemplaron estas garantías fueron 27 y 123 Constitucional. Posteriormente, emergieron mas artículos que fortalecieron el catálogo de garantías sociales, ejemplo de ello, es precisamente este derecho de gozar de un medio ambiente adecuado.

Cuando de garantías sociales se habla, no podemos dejar de mencionar a Pisarello (2007) quien refiere que los derechos sociales son producto de las contradicciones generadas por la evolución de dicho sistema, o más bien, de los actores sociales que el capitalismo engendra y de los intereses entorno a los cuales se articulan. Además de que los derechos sociales pertenecen a una generación posterior de los derechos civiles y políticos. No considera a los derechos sociales como derechos fundamentales sino como principios programáticos. Pisarello (2007:140) sostiene que: *“... Los derechos sociales al ser derechos de una generación posterior, sólo se podrán cumplir una vez que los derechos civiles sean satisfechos, lo que implica una aproximación excesivamente lineal a la historia de los derechos, cuando la realidad ha sido por mucho distinta.”*³⁶ También hace diferenciaciones entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, asevera que: *“los derechos civiles y políticos*

³⁵ Véase el libro Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005).

³⁶ Para más detalle sobre Garantías Sociales ver Pisarello (2007).

aparecían como derechos negativos, no onerosos y de fácil protección. Los derechos sociales en cambio serían ante todo, derechos positivos, costosos y condicionados en su realización ineluctable reserva de lo económicamente posible o razonable". Complementa lo anterior diciendo que los derechos sociales son derechos prestacionales y costosos; que son a su vez, derechos vagos indeterminados, y por último, que son derechos específicos de dimensión colectiva. Es precisamente aquí donde encuadran los derechos ambientales, puesto que éstos poseen estas características ya mencionadas (indeterminados y de naturaleza colectiva).

Por su parte, las garantías sociales para Burgoa (2001:693) *"se produjeron cuando determinadas clases de persona, aquejadas de una deplorable situación económica exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas frente a la clase social dominante"*.

Castro (2000:36) ha considerado que: *"las garantías sociales pretenden proteger a la persona ya no como individuo, sino como un componente de un grupo social, o de la sociedad en general"*.

Por tanto, al establecerse las garantías sociales³⁷, nació una relación entre el derecho y grupos o colectividades. Por otra parte, creemos que debe darse una preeminencia de los intereses colectivos sobre los individuales. Esto puede ser posible con la creación y concreción de legislación que tutele estos intereses, además de la previsión de mecanismos que tiendan a la protección de los derechos de colectividades, y en especial de los derechos ambientales.

Estamos en condiciones de aseverar: que una vez que se previó el derecho a un medio ambiente sano, el Estado debe garantizar la eficacia de los mecanismos procesales para su cumplimiento. En otras palabras, ya que se

³⁷A las garantías sociales se le conciben como derechos de contenido socioeconómicos en beneficios de grupos desvalidos. Para más detalle sobre las Garantías Sociales véase Burgoa (2002).

hizo la labor de reconocer dentro del catálogo las garantías sociales el derecho a un medio ambiente sano, el Estado tiene que velar por su cumplimiento, es decir, tendrá que implementar los mecanismos necesarios para hacer efectivo este derecho, ya que de lo contrario se estaría cayendo en un situación perversa en donde se reconoce este derecho pero no se cumple con la obligación de salvaguardarlo. Este es precisamente el tema central de esta tesis.

Finalmente dejo para reflexión lo siguiente: En el ambiente debe prevalecer una perfecta armonía entre todos los componentes que lo conforman. El ser humano debe profesar respeto hacia su entorno así como los presocráticos³⁸ quienes sentían amor por la naturaleza o *fysis* que fue el tema principal para filósofos como Tales de Mileto³⁹ que para él, el agua fue el elemento constitutivo de todas las cosas⁴⁰. Anaxímenes⁴¹ afirmaba que era el aire que envuelve a toda la tierra el principio del cual se hacen las cosas. Empédocles⁴² cuya tesis se basaba en cuatro elementos o raíces de las cosas: tierra, agua, aire y fuego, que al combinarse se conseguía una variedad de todas las cosas. Por tanto, si los filósofos presocráticos tenían conciencia sobre la importancia de la naturaleza,⁴³ ¿por qué los hombres de ahora se lisonjean por los avances y por la “evolución” que se ha presentando? Desafortunadamente ha sido el ser humano el principal causante de la crisis ambiental que estamos viviendo olvidándose de lo más elemental: del planeta tierra que nos cobija.

³⁸ La Filosofía nace en la antigua Grecia alrededor del siglo VI A.C. al primer período de la Filosofía se conoce como presocrático, lo anterior porque tuvo lugar antes de que apareciera el filósofo griego Sócrates.

³⁹ Tales de Mileto, uno de los sabios de Grecia. Fue político, matemático, astrónomo. Asentó la primera tesis de lo que se puede denominar nivel filosófico.

⁴⁰ La pregunta a resolver de este filósofo y otros fue ¿Cuál es el elemento o principio básico que constituye todas las cosas? Tales respondió, que el principio universal estaba en el agua.

⁴¹ Pretende que el principio de todas las cosas debe ser algo sutil y amorfo, y cree que es el aire.

⁴² En el apogeo griego surge la cosmovisión de Empédocles, quien sostenía la tesis de los cuatro elementos o raíces de las cosas.

⁴³ Para más detalle ver Gutiérrez (2000).

CAPÍTULO SEGUNDO

2. MARCO JURÍDICO DE LOS MECANISMOS PROCESALES AMBIENTALES JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVOS DE ÁMBITO FEDERAL

Iniciaremos este capítulo con el análisis de los ordenamientos y sus artículos que refieren de manera directa o indirecta al ambiente. Por lo que sólo se comentará el marco jurídico en el cual se consagra la justicia ambiental en México, en el campo jurisdiccional y administrativo de ámbito federal, puesto que en el capítulo cuatro se analizará su viabilidad, utilidad, funcionalidad, eficacia y se elaborará un aparato crítico de las fortalezas y debilidades que presentan éstos ordenamientos que regulan al medio ambiente.

Es importante que todo justiciable conozca cuáles son los preceptos que marcan las pautas para la exigibilidad de los derechos ambientales, lo anterior para que tome decisiones informadas. De ahí que se partirá con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por Tesis Jurisprudenciales, Tratados Internacionales y Convenios suscritos por México, hasta llegar a los artículos que se refieren a la administración de la justicia ambiental en sede jurisdiccional y administrativa.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El primer precepto relacionado con los derechos ambientales se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos particularmente en el artículo 4º párrafo quinto:

*“...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.*⁴⁴

⁴⁴ Indagando un poco más sobre el tema, se encontró que en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 16 de octubre de 1997, se lee: que el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado no sólo debe constituir la manifestación de que el elemento ambiental entre necesariamente en

El artículo ya citado se encuentra ubicado dentro del catálogo de garantías individuales, y es uno de los referentes obligados al que se tiene que aludir en materia de ambiente. Como observamos, este precepto indica sin hacer distinción alguna, la prerrogativa de que goza cualquier individuo de contar con un medio ambiente idóneo en el cual pueda desarrollarse y obtener bienestar general.

Este párrafo fue adicionado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 28 de junio de 1999, pues antes de la reforma no existía en nuestra Carta Magna precepto constitucional que garantizara el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Esto significó que la protección del ambiente debía ser un derecho fundamental y por consecuencia, el Estado tendría que velar y garantizar este derecho⁴⁵.

Para ampliar un poco más dicho precepto, el Poder Judicial de la Federación hizo la interpretación de este derecho la cual se registró con el número de tesis 173049 que al rubro dice: “**DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.** Localización: Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Marzo de 2007, p. 1665, tesis I.4o.A.569 A, aislada, Administrativa.

El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical)”.

la definición del modelo de sociedad que se desea, sino que también debe ampliar la posibilidad de defensa del entorno mediante el acceso de personas a los diversos mecanismos de defensa, reconocidos por el sistema jurídico.

⁴⁵ Al darse el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y adecuado, el Estado tendrá que vigilar para que dicha garantía se cumpla. Además de que se debe legislar para que existan mecanismos sencillos y ágiles que hagan posible el acceso a la justicia ambiental.

Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

Precedentes: Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Otra tesis relacionada con el tema es la que señala: **“MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA.** Bajo el número de registro IUS: 179544 Localizable en la Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, p. 1799, tesis I.4o.A.447 A, aislada, Administrativa.

El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en el territorio nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del medio ambiente y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, en las leyes que establecen el orden público. Es así, que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos. Ahora bien, de los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, interpretados de manera sistemática, causal teleológica⁴⁶ y por principios, se advierte que protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador”.

Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

⁴⁶ Esta tesis refiere a que varios son los métodos de interpretación que el juzgador puede emplear para desentrañar el sentido y alcance de una norma. Por ejemplo: El Sistemático o de interpretación armónica, el Gramatical, El de Interpretación auténtica, el Causal-teleológico y el Progresivo. Para más información véase la tesis P/60/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 11.

Precedentes: Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías.

La primer tesis reconoce la exigencia que puede hacer cualquier ciudadano para la protección del derecho. Sin embargo, se podría afirmar que si bien es cierto que se reconoce y se le da la importancia al derecho, a cualquier individuo se le deja en estado de indefensión, ya que no se establecen los mecanismos idóneos para hacer efectivo el derecho.

Relativo a la segunda tesis, parece que es un poco vaga, ya que no define de manera concreta y específica como es que ha de darse dicha protección y lo deja a la interpretación, por lo cual no nos saca mucho de dudas. No obstante, hay que reconocer que representa un avance la importancia que se le está dando a la materia ambiental en nuestro ordenamiento jurídico mexicano.

Otro artículo que habla de un concepto muy ligado con el ambiente es el artículo 25º Constitucional, el cual emplea el término sustentable. Dicho término es uno de los requisitos indispensables para que se cuente con un ambiente adecuado formado de con todos y cada uno de sus elementos vitales.

Artículo 25º:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

Se sabe que este artículo habla de la rectoría económica del Estado. Hay que mencionar que dicho numeral se reformó el 28 de junio de 1999 y se le adicionó al párrafo primero la palabra sustentable.⁴⁷ Con lo que se busca que exista un desarrollo pero tomándose como paradigma la conservación ambiental, lo cual indica un gran avance hacia una sociedad basada en una economía sustentable y en plena armonía con su medio ambiente.

Respecto el párrafo que señala que se impulsará a las empresas tanto privadas como públicas, cuando éstas conserven el medio ambiente. Considero que es un buen aliciente lo que se estipula, ya que finalmente estas se establecen y llevan a cabo sus actividades en nuestro ambiente y lo que hagan en beneficio o perjuicio, finalmente se verá reflejado en el entorno ambiental.⁴⁸

Uno de los numerales que también alude al ambiente es el artículo 27^o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estipula:

Artículo 27^o:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada.

⁴⁷ Este término fue acuñado con el famoso informe de Brundtland, y se definió como: *“Aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”*. (Brundtland: 1987).

⁴⁸ Esto nos hace recordar aquel lema que dice “Piensa global, actúa local”, el cual significa que con el esfuerzo que cada uno de nosotros haga contribuyendo con su nuestro granito de arena para no producir factores que generen un daño al ambiente, pues finalmente lo que se realice en el ámbito local, se verá reflejado a nivel global.

...

La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público⁴⁹, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...”.

El artículo 27º refiere de manera amplia al ambiente, puesto que habla de todos los elementos naturales que lo integran, la conservación del mismo, así como que se dictarán las medidas necesarias para el cuidado y equilibrio ecológico. De este precepto constitucional se infiere que el Estado deberá establecer los lineamientos generales a efecto de no dañar el ecosistema.

Párrafo importante del texto del artículo 27º Constitucional es el que puntualiza que la Nación tiene la facultad de regular en beneficio de la sociedad los elementos naturales, lo que quiere decir que el Estado dictará las medidas necesarias para la conservación, fortalecimiento y crecimiento de los recursos naturales. El Estado Mexicano, en lo últimos años se ha preocupado por estos conceptos y esto se ha visto reflejado en leyes que tienen como objetivo principal la protección del ambiente.

⁴⁹ Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado (Cornejo1779: 2000).

El artículo 73º fracción XXIX inciso G, es uno de los artículos obligados que se tiene que atender en materia de ambiente, ya que dispone:

El Congreso tiene facultad:

*“Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.*⁵⁰

El objetivo de este numeral es el de establecer las facultades concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios según sus competencias en lo relativo con la protección al ambiente. Con esta concurrencia, se permite la actuación y participación de manera conjunta de los tres niveles, y no se le deja toda la responsabilidad a la Federación, por tanto se permite una participación conjunta y con la premisa de que no se invadirán sus competencias entre Federación, Estados y Municipios. Cada uno desempeña su función con miras hacia el cuidado de nuestro entorno natural.

Por su parte, el artículo 115º fracción V Constitucional remite de manera expresa, cada uno de las facultades de los Municipios las cuales son:

a) *“Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.*

⁵⁰ Dicha redacción viene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto de 1987.

Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.⁵¹

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27º de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

Este numeral de manera integral puntualiza las funciones a que deberán sujetarse los municipios para la contribución y mejoramiento del ambiente. El Municipio cumple con funciones relevantes en lo concerniente a la materia

⁵¹ Se puede decir que el Municipio tiene una serie de atribuciones esenciales en la gestión ambiental tales como: servicios públicos como el de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento de las aguas, limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos entre otras. Para más detalle véase a Quintana (2005).

ambiental. Finalmente hay que recordar que lo que se haga a favor del ambiente en el ámbito local se verá reflejado a nivel global.⁵²

2.2 Tratados, Acuerdos y Convenios Internacionales suscritos por México relativos al ambiente

Este apartado se encuentra constituido por algunos documentos internacionales, los cuales han tenido como finalidad la protección del ambiente. Ejemplo de estos tenemos a la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, firmado el 16 de noviembre de 1972 establecido por la UNESCO y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1984 el cual reconoce la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en el territorio de cada una.

Así mismo, el Convenio para la Protección del la Capa de Ozono firmado el 22 de marzo de 1985 con la Organización de Naciones Unidas (ONU) en donde se toman las medidas apropiadas para proteger la salud y el medio ambiente contra efectos que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono, tales como investigaciones, medidas legislativas o administrativas y cooperación con los organismos internacionales.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental firmado de fecha 16 de marzo de 1990 con Canadá tiene como objetivo primordial ampliar la cooperación bilateral en el campo de los asuntos ambientales sobre la base de igualdad y el beneficio entre ambas naciones.

⁵² La reforma y adición de este artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999.

Por su parte, el Convenio Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático firmado con la ONU tiene como base lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Mención aparte merece el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte que pretende apoyar los propósitos del tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, fue ratificada por el Tratado de Libre Comercio y por el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte.

No podemos dejar de mencionar el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático firmado el 11 de diciembre de 1997 por la ONU⁵³ en donde se precisan las acciones, políticas y medidas a cargo para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero.

Todos estos instrumentos internacionales, y otros más, marcan la pauta que debe seguir el Estado Mexicano para la protección del ambiente. Significan un avance estandarizar normas con la comunidad internacional para que todos transiten por el mismo camino.

⁵³ La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, es un acuerdo el cual fue firmado por 154 gobiernos en la Cumbre del Río y su objeto principal es la estabilización de gases efectos invernadero en la atmósfera. El Convenio Marco surge por la evidencia que apunta que el cambio climático interviene el hombre.

2.3 Procesos Jurisdiccionales

2.3.1 Juicio de amparo en la protección de los Derechos Ambientales

Este apartado, tendrá como finalidad mostrar los procesos jurisdiccionales⁵⁴ que se siguen en la defensa de los derechos ambientales. Lo anterior, para tener una visión holística de los procesos que intervienen en la protección de los ya referidos derechos. Se comenzará con el juicio de amparo, posteriormente se referirá a la responsabilidad civil, la reparación del daño y finalmente se aludirá al derecho penal ambiental.

El Juicio de Amparo, ha sido considerado como un guardián del derecho y la Constitución, ya que una de sus finalidades es hacer respetar los imperativos de la constitución en beneficio del gobernado.

Nuestro País estipula en el artículo 107º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que todas las controversias de que habla el artículo 103º se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I. *“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;*
- II. *La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.*

⁵⁴ “Se afirma que su raigambre latina proviene de *jurisdictio-onis*, poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. O bien, si se atiende a las voces latinas *ius, derecho, recto, y dicere, proclamar, declarar el derecho*. De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud de un particular”. Así pues, la jurisdicción puede concebirse como “una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y una gente imparcial” Para más detalle sobre jurisdicción véase Diccionario Jurídico Mexicano (2000).

...

Por su parte, el artículo 4º de la Ley de Amparo contempla que *“el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, Tratado Internacional, el Reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de un pariente o persona extraña en los casos en que esta Ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor”*.

De lo anterior se desprenden dos principios, el principio de instancia de parte agraviada, en donde el afectado o afectados, resienten en su esfera jurídica los efectos de un acto de autoridad, y el principio de la existencia de un agravio personal y directo⁵⁵.

Por su parte, de la fracción II del artículo 107º enfatiza sobre el principio de la relatividad de la sentencia de amparo y se encuentra contemplado en el artículo 76º de la Ley de Amparo⁵⁶ al señalar que *“las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare”*.

Sin embargo, de manera particular la Ley de Amparo en su artículo 124º se le adicionó un inciso f) publicado en el Diario Oficial de la Federación el día

⁵⁵ Para más información sobre los principios que rigen al Amparo, véase Del Castillo (2003).

⁵⁶ El Senado aprobó un proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94º, 100º, 103º, 104º y 107º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta del Senado el jueves 10 de diciembre de 2009, que en lo que aquí atañe, en relación con el principio de relatividad para el desarrollo del juicio de amparo, la reforma otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de emitir la “Declaratoria General de Inconstitucionalidad”, que podrá ser emitida por la Corte cuando se establezca una jurisprudencia en los juicios de amparo indirecto en revisión.

24 de abril de 2006, el cual dice, fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

“Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I...

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a)...

f) “Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas”, y

g)...

III...”

A lo anterior tiene aplicación la tesis jurisprudencial que al rubro dice:

“MEDIO AMBIENTE Y EQUILIBRIO ECOLÓGICO. AL SER DE ORDEN PÚBLICO LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE RIGEN LA CONSTRUCCIÓN DE RELLENOS SANITARIOS Y VERTEDEROS ECOLÓGICOS, Y DE INTERÉS SOCIAL EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA ELLO, LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS QUE INVOLUCREN LA PRESERVACIÓN DE AQUÉL Y EL APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES, ES IMPROCEDENTE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO RESPECTO DE ACTOS ATINANTES A AQUELLA ACTIVIDAD.

El artículo 124, fracción II, inciso f), de la Ley de Amparo establece que el otorgamiento de la suspensión, es improcedente cuando se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, lo que acontece cuando se afecta al medio ambiente o al equilibrio ecológico; de ahí que no sea factible conceder la medida cautelar respecto de los actos atinentes a la construcción de rellenos sanitarios y vertederos ecológicos como depósitos de basura, toda vez, que importa a la comunidad el cumplimiento de los requisitos para ello, la aplicación de las medidas que involucren la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ordenamientos jurídicos que rigen esa actividad son de orden público, pues tienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada

calidad ambiental; máxime que con la suspensión se haría posible la referida construcción sin el debido examen de los requisitos en la materia y sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer la afectación o no al medio ambiente y al equilibrio ecológico, con el cual el juzgador asumirá facultades que son propias de las autoridades administrativas”.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Novena época, registro 171429, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, materia Administrativa, Tesis III2o A. 152 A, página 2550.

De lo anterior, se concluye la improcedencia de la suspensión cuando de concederse se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, con la reforma se está tutelando al ambiente al no concederse la suspensión⁵⁷.

2.3.2 Responsabilidad Civil por daños al ambiente

La protección del ambiente en sede civil se encuentra prevista de manera indirecta⁵⁸ en el artículo 1913^o del Código Civil Federal que refiere a la responsabilidad civil⁵⁹ que a la letra dice:

“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

⁵⁷ Para más detalle sobre la suspensión, capítulo III denominado de la Suspensión del Acto Reclamado a partir del artículo 122 al 144 de la Ley de Amparo.

⁵⁸ Lo anterior, debido a que no existe en nuestro país, una ley en la materia que de tratamiento especial a la Responsabilidad Civil por Daños al Ambiente.

⁵⁹ Borja (1998:456) define a la responsabilidad civil como “La obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado”.

Por su parte, el artículo 203^o de la LGEEPA contempla:

“Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados de conformidad con la legislación civil aplicable.”⁶⁰

El termino para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente”.

Bajo esta tesis, puntualizaremos que de lo contemplado en el Código Civil Federal vigente, se desprenden dos tipos de responsabilidades, la responsabilidad civil objetiva o de riesgo creado y la responsabilidad civil subjetiva proveniente de hechos de tercero o por la propiedad de animales o cosas. Es decir, lo que caracteriza a la primera es el hecho de que se causa un daño independientemente del elemento subjetivo llamado culpa, es decir, se actúa ilícitamente, imputando responsabilidad fuera de toda culpa, por el simple hecho de causar daño. En otras palabras, quiere decir que para que se dé la responsabilidad objetiva no se requiere del elemento culpa, mientras que para la responsabilidad subjetiva, se fundamenta en la culpa. Estando en condiciones de afirmar, que hay responsabilidad subjetiva cuando el proceder del hombre se caracteriza porque incurrió deliberada o fortuitamente en un error de conducta.

⁶⁰ Mazeaud (1978: 7-9) distinguen “la responsabilidad civil de la responsabilidad penal en cuanto al alcance de su de perjuicio. Es decir, que si el perjuicio alcanza a la sociedad, el autor puede ser castigado con una pena, a la cual se llama responsabilidad penal. Si por el contrario, el perjuicio afecta a una persona privada, se puede obligar al autor a repararlo y entonces se llama responsabilidad civil.

2.3.3 Reparación del daño

Es preciso determinar que para la reparación del daño ambiental en México aun no existe legislación específica que la trate de manera directa. González (2002) comenta que la responsabilidad por daño ambiental ha sido tratada de manera indirecta en los países con las tradiciones romano-germánica y common law, los cuales han estipulado en sus legislaciones de carácter civil las figuras de la responsabilidad subjetiva y responsabilidad objetiva o sin culpa. El derecho mexicano, ha dado solución en cuanto a la reparación del daño ambiental remitiendo a la Responsabilidad Civil. Lo anterior, quiere decir que en el ámbito federal no existe regulación particular para la reparación del daño ambiental.

El Código Civil Federal en el artículo 1915^o prevé:

“La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios”.

La Ley General de Vida Silvestre, en su artículo 108^o señala:

“La reparación del daño para el caso de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat, consistirá en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y, en el caso de que el restablecimiento sea imposible, en el pago de una indemnización la cual se destinará, de conformidad con lo establecido en el reglamento, al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculadas con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia”.

De lo ahí descrito, se concluye que la reparación del daño ambiental, depende de los moldes clásicos del derecho civil esto por ausencia de legislación propia sobre la materia ambiental, lo anterior se confirma con la

remisión que hace la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente (LGEEPA) en su artículo 203º a la Legislación Civil.

2.3.4 Derecho Penal Ambiental

El catálogo de los delitos contra el ambiente ha ido avanzando y se ha venido fortaleciendo con la legislación a través de la tipificación de conductas que atentan e infringen nuestro entorno natural.⁶¹

La defensa penal del ambiente se encuentra prevista en la LGEEPA en su capítulo VI denominado de los delitos del orden federal, que dice en el numeral 182º : cuando la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente.

Por otra parte, toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales⁶² que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

La SEMARNAT proporcionará, en las materias de su competencia, los dictámenes técnicos o periciales que le soliciten el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de delitos ambientales.

Finalmente, la SEMARNAT será coadyuvante del Ministerio Público, en términos del Código Federal de Procedimientos Penales. Lo anterior, sin

⁶¹ Para más información sobre la defensa penal del ambiente véase el artículo electrónico <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/446/martin.html> de Rubén Martín Olvera Yaguilar.

⁶² Para más detalle ver el artículo de Alanís en la página http://www.ceja.org.mx/articulo.php?id_rubrique=22&id_article=158.

perjuicio de la coadyuvancia que pueda hacer la víctima o el ofendido directo del ilícito, por sí mismo o a través de su representante legal.

De ahí que la LGEEPA nos remite al Código Penal Federal y señala la hipótesis en las cuales se pueden incurrir para la comisión de delitos ambientales. Estas hipótesis establecen las penas a quien atente contra el ambiente.

Del Código Penal Federal, en su título vigésimo del quinto denominado delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, se desprende la siguiente clasificación de delitos:

Las actividades tecnológicas y peligrosas, visibles en el capítulo primero, que va del artículo 414^o al 416^o. Donde se engloban todas aquellas acciones de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga o se realice cualquier otra actividad humana con sustancias que sean calificadas como peligrosas por sus características que puedan ser corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas que pudiesen causar daño a la flora, fauna, ecosistemas, recursos naturales, a la calidad del agua, suelo, subsuelo y al propio ambiente. A esto le adicionamos la pena que recibe aquella persona que descargue, emita, despidan en la atmósfera humos, gases, polvos, contaminantes que puedan ocasionar daños a los recursos naturales a la flora, fauna y ecosistemas. También se sanciona el hecho de generar ruido⁶³, vibraciones, energía térmica o lumínica que cause daño a los recursos naturales. Qué decir de ordenar o autorizar el descargar, depositar, infiltrar, líquidos químicos o bioquímicos, aguas residuales, desechos o contaminantes en suelos o subsuelos, aguas marinas, ríos cuencas, depósitos de aguas o

⁶³ La norma oficial mexicana NOM-079SEMARNAT-1994, define al ruido como todo sonido indeseable que moleste o perjudique a las personas, además ésta norma establece los límites máximos permisibles en la emisión de ruido e vehículos automotores nuevos en planta y su medición. Para más información véase la página <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/normasoficialesmexicanasvigentes.aspx>, la señala las normas oficiales relativas a la contaminación por ruido.

corrientes de agua y que con esto se origine un daño irreversible a la flora, fauna, altere la calidad del agua, los ecosistemas o el ambiente.

En el capítulo segundo denominado: **de la biodiversidad**, se encuentran penalizadas todas las conductas que alteren la variabilidad de organismos, la diversidad de cada especie en ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos. Lo anterior es visible del artículo 417º al 420º Bis.

El capítulo tercero intitulado **de la bioseguridad**, comprende el numeral 420º Ter. Por bioseguridad, debe entenderse como todas aquellas acciones encaminadas a evaluación, monitoreo, control, prevención que se deben tomar en la realización de organismos genéticamente modificados⁶⁴, con la finalidad de prevenir, así como de evitar riesgos a la salud humana, al medio ambiente y a la diversidad biológica. Se castigará a aquel sujeto que introduzca a México o extraiga de este, transporte, almacenes, comercie, o libere al ambiente, algún organismo genéticamente modificado que pueda perturbar negativamente componente, estructura o funcionamiento de ecosistemas.

El capítulo cuatro llamado **delitos contra la gestión ambiental**⁶⁵, tipifica como delito todas las conductas que obstaculicen la gestión ambiental⁶⁶, como asentar datos falsos en registros, bitácoras o cualquier documento en el que se pretenda aparentar que se está dando cumplimiento a la normatividad

⁶⁴ Cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna que se define en esta Ley, siempre que se utilicen técnicas que se establezcan en esta Ley o en las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma (Artículo 3 fracción XXI de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados).

⁶⁵ Para más detalles de la gestión ambiental ver página de la SEMARNAT: <http://www.semarnat.gob.mx/gestionambiental/Pages/inicio.aspx>

⁶⁶ La gestión ambiental debe entenderse como aquellas actividades que lleva a cabo el hombre y cuya meta principal es la ordenación del ambiente. Para que se pueda dar una gestión ambiental deben confluír tres elementos como los son la Política, el Derecho y la Administración Ambiental. El papel que debe desempeñar la gestión ambiental es principalmente la formulación de la política ambiental y todas las demás acciones que se requieran para consecución de ese fin. La Gestión Ambiental es una función pública del Estado.

ambiental, o el simple incumplimiento de una sanción administrativa, puede generar éste tipo de ilícitos. Previstos en el dispositivo 420º Quater.

Finalmente, el capítulo cinco refiere a **disposiciones comunes** de los delitos contra el ambiente. Este capítulo en particular habla de la reparación del daño de manera especial para la materia ambiental. Artículos 421º al 423º.

2.4 Procesos Administrativos

Toca el momento de referir al marco jurídico diversos mecanismos que protegen el ambiente pero desde sede administrativa. Ello con la finalidad de tener un panorama general de los procesos administrativos utilizados para la defensa de los derechos ambientales tales como: Denuncia Popular, Acción Comunitaria, Recurso de Revisión y Juicio de Nulidad.

2.4.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el instrumento jurídico que reglamenta las disposiciones que se consignan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. A continuación de manera general se señala la estructura de la LGEEPA. Está se encuentra dividida por títulos y capítulos, *El título primero* denominado disposiciones generales consta de cuatro capítulos, el primero llamado normas generales; el segundo distribución de competencias y coordinación; el tercero política ambiental; y el cuarto de instrumentos de la política ambiental. *El título segundo* de la biodiversidad, se encuentra conformado por tres capítulos, El capítulo uno habla sobre las áreas naturales protegidas; el capítulo dos de la zona de restauración; y el capítulo tres de la

flora y fauna silvestre. Por su parte *el título tercero* llamado aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, conformado por el capítulo uno como aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos; capítulo dos de la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos; capítulo tres de la expropiación y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico. El *título cuarto* conocido como protección al ambiente se divide en ocho capítulos: el capítulo uno trata de las disposiciones generales; el capítulo dos de la prevención y control de la contaminación de la atmósfera; el tres de la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos; el cuatro versa sobre la prevención y control de la contaminación del suelo; el quinto habla de las actividades consideradas como altamente riesgosas; el sexto sobre materiales y residuos peligrosos; el séptimo de la energía nuclear; y el ocho del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual. El *título quinto* visible como participación social e información ambiental consta del capítulo uno llamado de la participación social y el dos del derecho a la información ambiental⁶⁷. Finalmente el *título sexto* tiene siete capítulos: son disposiciones generales el capítulo uno; el dos inspección y vigilancia; el tres medidas de seguridad; el cuatro habla de las sanciones administrativas; el quinto del recurso de revisión; el sexto de los delitos del orden federal; y el séptimo de la denuncia popular concluyendo con los artículos transitorios.

Las disposiciones que consagra la LGEEPA son de orden público e interés social, y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

⁶⁷ El derecho a la información, se encuentra consagrado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el derecho a la información ambiental es esencial para todo ciudadano, lo anterior debido a que conociendo la información que en materia de ambiente (agua, suelo, flora, fauna, recursos naturales, etcétera), los habitantes podrán participar de manera informada en la solución de problemas ambientales. Actualmente, en México existe el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), la cual constituye una base de datos con la única finalidad de recopilar, organizar y difundir la información acerca del ambiente y los recursos naturales.

El artículo 1º de la LGEEPA al igual que la Constitución Federal, garantiza el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Asimismo, define los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación. Habla de la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente, de la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento de las áreas naturales protegidas. También alude al aprovechamiento sustentable, preservación y en su caso restauración del suelo, agua y además recursos naturales. Así como de la prevención y el control de contaminación al aire, agua y suelo. Trata de garantizar la participación de las personas ya sea de forma individual o bien colectiva en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Reconoce el ejercicio de las atribuciones que goza la Federación, Estados y el Distrito Federal, además de los Municipios y nos remite a las facultades de concurrencia prevista en el artículo 73º fracción XXIX-G de la Carta Magna. Por otra parte, establece los mecanismos necesarios para la coordinación, inducción y concertación entre autoridades entre éstas y sectores sociales y privados, personas y grupos sociales en materia ambiental. Finalmente señala las medidas de control y seguridad que requerirá para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley, las disposiciones que de ella se deriven, la imposición de sanciones administrativas y penales que correspondan. Cabe comentar que en relación con esto último la LGEEPA anteriormente contemplaba los delitos de orden federal cometidos en contra del ambiente, sin embargo, con las reformas los mismos se incorporaron al Código Penal Federal el título vigésimo quinto denominado *“Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental”*, da tratamiento especial a estos delitos.

2.4.1.1 Denuncia Popular en materia ambiental

En el Capítulo VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 189^o refiere a la denuncia popular⁶⁸ como una herramienta para la defensa del ambiente a través de la cual cualquier persona u organización de la sociedad pueden denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir alteración o desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o que contravenga las disposiciones de la ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

También se contempla que en caso de que en la localidad donde se pretende hacer la denuncia no hubiera representación de la PROFEPA, ésta se podrá realizar ante la autoridad municipal, o bien a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Cuando la denuncia se presente ante la autoridad municipal y resulta que por cuestión de competencia es de orden federal, la misma se remitirá para su atención y trámite ante la PROFEPA.

La denuncia popular se encuentra vigente desde el año de 1988 y es otro de los mecanismos administrativos para hacer saber a la autoridad todo hecho acto u omisión que afecte al ambiente.

El artículo 190^o enumera los requisitos que deberá cumplir la denuncia popular en caso de que se formule por escrito siendo éstos los siguientes:

⁶⁸ Para más detalle de la denuncia popular véase el artículo electrónico <http://www.profepa.gob.mx/NR/rdonlyres/86EDA853-2F34-4516>.

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Otra variante de la denuncia por escrito es la denuncia vía telefónica, la cual será tomada por el servidor público de la cual se levantará acta circunstanciada. Esta deberá ratificarse por escrito y deberá cumplir con los requisitos de éste artículo en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la PROFEPA investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

Este mismo artículo expresa que no se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Por último, cuando el denunciante solicitare a la PROFEPA que guarde secreto sobre su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

Esta disposición marca las pautas que deberán cumplir las denuncias que se formulen por escrito o a través de vía telefónica ante la PROFEPA.

En el artículo 191º dice que cuando la PROFEPA reciba la denuncia, deberá acusar de recibo de su recepción, posteriormente le asignará un número de expediente y la registrará. Por otra parte, cuando se reciban varias denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la

acumulación en un solo expediente, y esto se deberá notificar a los denunciantes en el acuerdo respectivo.

Una vez que se registra la denuncia, la PROFEPA dentro de los diez días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Cuando la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la PROFEPA acusará de recibo al denunciante, pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

El artículo 191^o de la LGEEPA señala el trámite que se le dará a la denuncia desde su recepción hasta su turno. También contempla la acumulación de las denuncias, informa el trámite que le dará después de su recibimiento. En caso de que la PROFEPA reciba una denuncia que no es de su competencia la turnará a la autoridad que corresponda para que le de trámite y seguimiento dándosele a conocer al denunciante dentro de un acuerdo en el cual se le expondrán los motivos y fundamentos de derechos del por qué se remitió.

El dispositivo 192^o de la LGEEPA dice que una vez que se admita la instancia, la PROFEPA llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que se presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La PROFEPA efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la

denuncia. Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas.

En términos generales éste artículo enumera una serie de garantías que tienen las personas o persona, frente a las autoridades. Por ejemplo pueden presentar pruebas necesarias en un plazo de 15 días como máximo para comprobar su inocencia.

Un punto sobresaliente de éste numeral, es que la PROFEPA lleva a cabo diligencias conocidas en materia civil como “para mejor proveer” con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncias.

En el artículo 193^o permite que el denunciante coadyuve con la PROFEPA aportando pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.

De este artículo se observa que el denunciante, una vez que presentó la denuncia, la ratificó y se le dio el trámite correspondiente, es decir participa de manera indirecta presentándole a la PROFEPA los medios de convicción necesarios.

El numeral 194^o expresa que la PROFEPA podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.

Lo anterior quiere decir que la PROFEPA se apoya y se auxilia de otras instituciones, lo que es comprensible, por la multidisciplinariedad de la materia ambiental, además de la carencia de personal técnico y falta de infraestructura científica para emisión de los dictámenes correspondientes.

El artículo 195º contempla que si del resultado de la investigación realizada por la PROFEPA, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la PROFEPA serán públicas, autónomas y no vinculatorias. Además de esto, el Reglamento Interior de la SEMARNAT, otorga a la PROFEPA las siguientes facultades: determinar y expedir las recomendaciones a las autoridades competente para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones; determinar e imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

El dispositivo 196º de la LGEEPA expresa que cuando en una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la PROFEPA podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En donde se deberá escuchar a las partes involucradas. Por tanto, el artículo 196º de la LGEEPA prevé un medio heterocompositivo de solución a través de la Conciliación.

El artículo 197º puntualiza que en caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la ley, la PROFEPA lo hará del conocimiento

del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

El numeral 198º de la LGEEPA expresa que la formulación de la denuncia popular, así como de acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la PROFEPA, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Lo antes descrito, significa que en el acuerdo de admisión de la instancia se debe hacer latente que se dejan a salvo los derechos con que cuentan los afectados para hacerlos valer en forma y tiempo cuando así lo decida el afectado o afectados.

El 199º de la Ley dice que los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
- II. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- III. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
- IV. Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;
- V. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VI. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
- VII. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o
- VIII. Por desistimiento del denunciante.

El artículo 200º alude que las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.

De lo ya descrito, se desprende la remisión a la ley local en cuanto al tratamiento que se le dará a las denuncias populares. Caso específico en Michoacán la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán que en sus artículos 166º al 172º la denomina denuncia ciudadana.

En el 201º de la ley indica que las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de la competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que dicha dependencia les formule en tal sentido.

Las autoridades y servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime de carácter reservado, conforme lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la PROFEPA. En este supuesto, dicha dependencia deberá manejar la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad.

El artículo 202º determina que la PROFEPA en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Lo que significa que se está facultando a la PROFEPA para comenzar con las acciones que correspondan. Cuando se tenga conocimiento de actos, hechos u omisiones según la materia que corresponda.

El 203º de la LGEEPA establece, que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable. El término para demandar la responsabilidad ambiental será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

Finalmente la LGEEPA concluye lo concerniente a la denuncia popular con el artículo 204 diciendo que cuando por infracción a las disposiciones de esta ley se hubieren ocasionado daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la Secretaria, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

Lo ahí descrito, indica que la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales puede otorgar al interesado un dictamen cuando se le hayan causado daños o perjuicios, y el mismo servirá como prueba en cualquier otro juicio.

2.4.1.2 Acción Comunitaria

La acción comunitaria⁶⁹ así denominada por algunos autores como Azuela (2006) pretende responder en cierta medida a los reclamos de distintas organizaciones que en los últimos años se han dejado sentir en la sociedad, esto debido a las reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996 específicamente en el artículo 180^o de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en donde se ha dado reconocimiento a cualquier persona llámese física o moral para interponer recurso administrativo cuando se vulnere a la ley. Este mecanismo que se incorporó en la ley fue posible, gracias a que en la Ley General de Asentamientos Humanos ya que proveía un precepto similar.

El artículo 180^o de la LGEEPA señala que: *“Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere éste capítulo”.*

⁶⁹ Actualmente, existe un dictamen aprobado por la Cámara de Senadores, el cual propone incorporar la mención de que las personas legitimadas para accionar el recurso administrativo de revisión en su caso, para demandar la nulidad de dichos actos serán las personas físicas y morales de las comunidades “posiblemente” afectadas por dichos actos. También resultará procedente cuando se violenten las leyes de las cuales la LGEEPA sea supletoria, así como de las disposiciones administrativas de que ellas deriven para más información véase la página <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=6913&lg=60>.

De lo ahí transcrito encontramos varios puntos del artículo, los cuales son muy interesantes como:

1. Que cuando existan obras o actividades que sean contrarias a la ley, programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, cualquier individuo sea persona física o jurídica de la comunidad que se vea afectada por el acto podrá impugnar los actos administrativos que considere que son violatorios a la normatividad ambiental;

2. Las personas físicas o morales integrantes de la comunidad afectadas por el acto deberán demostrar en el procedimiento respectivo que las obras o actos a ejecutar les puede o pueden causar algún daño o daños a los recursos naturales, flora, fauna silvestre, salud pública o calidad de vida. Concluyendo que el interés del legislador fue el de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y adecuado consagrado en la Carta Magna, además de llevar implícito el derecho a la salud;

3. Se faculta a las personas físicas y morales de las comunidades afectadas a impugnar los actos administrativos, a través del recurso de revisión que contemplan el capítulo V de la LGEEPA.

Empero el artículo 176^o de la LGEEPA, complementa la acción comunitaria cuando dice que las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnados por los afectados, mediante el recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Éste artículo representa un avance en términos de legitimación para la interposición del recurso de revisión previsto en la LGEEPA. Los trámites que han de seguirse para la interposición del recurso de revisión, lo estipula la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

2.4.2 Recurso de Revisión

El 31 de mayo de 2000 entró en vigor la reforma que estipuló que el recurso de revisión que era regulado por la LGEEPA fuera derogado y sustituido por el previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA).

Aceves (2000) considera que aquello que la LGEEPA señale en materia del recurso de revisión continúa en vigor siempre y cuando no contradiga lo estipulado en la LFPA.

El numeral 83º de la LFPA comienza señalando que todos aquellos interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión, o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

Finalmente concluye el artículo aseverando que en los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

El artículo 86º de la LFPA es claro al precisar que el escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y éste a su vez lo remitirá al superior jerárquico para ser resuelto, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. El escrito de revisión deberá expresar: I. El órgano administrativo a quien se dirige; II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; IV. Los agravios que se le causan; V. En su caso, copia de la resolución o acto que de impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y VII. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que se cuente, incluidas las que se acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando según el artículo 87º de la LFPA: I. Lo solicite expresamente el recurrente; II. Sea procedente el recurso; III. No se siga perjuicio social o se contravengan disposiciones de orden público; IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

El artículo 88º de la LFPA, especifica cuando se tiene por no interpuesto el recurso y cuando se desecha, lo anterior ocurre en los siguientes casos: I. Se

presente fuera de plazo; II. No se haya acompañado la documentación que acredita la personalidad del recurrente; y III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

Bajo la misma tesitura, el artículo 89º de la LFPA enumera las hipótesis de desechamiento por improcedencia del recurso: I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado; II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; III. Contra actos consumados de un modo irreparable; IV. Contra actos consentidos expresamente; y V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

El recurso de Revisión será sobreseído en términos del artículo 90º de la LFPA cuando: I. El promovente se desista expresamente del recurso; II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona; III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo; V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y, VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

El dispositivo 91º de la LFPA trata de que la autoridad encargada de resolver el recurso podrá I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; II. Confirmar el acto impugnado; III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Finalmente, en el título tercero denominado del Procedimiento Administrativo que a su vez tiene insertado el capítulo primero llamado Disposiciones Generales, indica salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

2.4.3 Juicio de Nulidad

Sánchez (2004), indica que el Juicio Contencioso Administrativo, se presenta ante un organismo jurisdiccional, el cual se encuentra ubicado en el Poder Judicial o en el Ejecutivo. Por lo cual, éste juicio tendrá por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por la autoridad que lesiona los derechos o intereses del primero. Como principio general, se ataca un acto administrativo que lesiona el interés jurídico del demandante.

Particularmente en materia ambiental procede el Juicio de Nulidad para impugnar medidas correctivas o de urgente aplicación que resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables. Lo anterior según lo dispuesto en el artículo 167^o de la LGEEPA. Otra de las medidas que se impugnarán serán las señaladas en el artículo 170^o de la LGEEPA entre las cuales se encuentran: la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes; el aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, especímenes productos o subproductos de especies de flora y fauna silvestre etcétera; la neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales y residuos peligrosos generen efectos previstos en la ley. También el artículo 171^o de la LGEEPA contempla sanciones administrativas las cuales se

podrán impugnar como: multas, clausura temporal o definitiva, total o parcial, arresto administrativo de hasta de 36 horas, decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones entre otras, la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Adicionalmente al Recurso de Revisión previsto en la LFPA, otro medio de defensa con que cuenta el particular es el Juicio de Nulidad, el cual está regulado por Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), éste se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo (LOTFJFA) en su artículo 14º fracción XI señala que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican como: las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la (LFPA); fracción XII, las que decidan recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de ese artículo. El juicio de Nulidad es útil, para combatir las multas que se impongan por alguna infracción a las normas administrativas federales.

Para la substanciación del juicio de Nulidad, se tendrá que atender el artículo 13º de la LFPCA, el cual en términos generales contempla que el demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, en éste último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda, es decir deberá expresar si opta por el juicio tradicional o en línea. En caso de que el demandado no manifieste su opción al momento de presentar la demanda, se entenderá que eligió el juicio en la vía tradicional.

En lo que respecta a los plazos de la presentación de la demanda, el demandante tendrá que avocarse a lo siguiente: I. El demandante deberá presentar la demanda dentro de 45 días siguientes cuando: a) haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. La ley señala otros plazos, sin embargo atenderemos el plazo genérico que lo es el que ya quedó puntualizado en párrafos anteriores.

En términos del artículo 14º de la LFPCA la demanda de nulidad deberá cumplir con los siguientes requisitos: I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, en caso de que opte por el juicio en línea deberá señalar la dirección de correo electrónico; II. La resolución que se impugna; III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando sea juicio promovido por la autoridad administrativa; IV. Los hechos que den motivo a la demanda; V. Las pruebas que ofrezca; VI. Los conceptos de impugnación; VII. El nombre y domicilio del tercer interesado, cuando haya.; VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Con fundamento en el artículo 15º de la LFPCA, el demandante deberá adjuntar a su demanda: I. Copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes; II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o en su caso, deberá señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditado ante el tribunal, cuando no gestione en nombre propio. III. El documento en que conste la resolución impugnada; IV. En caso de que impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad; V. La constancia de notificación de la resolución impugnada; VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha

notificación se practicó; VII. El cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el promovente; VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el cual también deberá ir firmado por el demandante; IX. Las pruebas documentales que se ofrezcan.

El dispositivo 28º de la LFPCA refiere a la suspensión, la cual el demandante podrá solicitarla. Sin embargo, cuando la autoridad ejecutora la niegue, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos: I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia; II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión; III. Ofrecer en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión. El rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión; IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para efectos de reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demanda o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo; V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citadas; VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado; VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión del acto impugnado, las razones por las cuales considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada; IX. El magistrado instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto

impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público; X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnada por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación; XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala; XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superviniente que lo justifique; XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso de la garantía otorgada.

Respecto de la contestación de la demanda, una vez admitida ésta, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, lo anterior de conformidad con el numeral 19º de la LFPCA.

El demandado en su contestación y en la contestación de ampliación, deberá expresar de acuerdo al artículo 20º: I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; III. Referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, ya sea afirmándolos o negándolos, o en su caso expresando que los ignora por no ser propios; IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora; VI. Las pruebas que ofrezca; y VII. En caso de que se ofrezca

prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Del artículo 47º de la LFPCA se desprende que: El Magistrado Instructor, 10 días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes, para que en un término de 5 días formulen los alegatos por escrito. Una vez fenecido éste último plazo, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo el cual declare cerrada la instrucción.

El artículo 49º de la LFPCA indica que la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. El Magistrado instructor formulará por escrito el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo.

Es preciso señalar cuando se declara que una resolución administrativa es ilegal, y esto sucede cuando concurren las siguientes causales: I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado; III. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes siempre que se afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación; Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; IV. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; V. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar a las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. Artículo 51º de la LFPCA.

Finalmente, el artículo 52º de la LFPCA dispone que la sentencia definitiva podrá: I. Reconocer la validez de la resolución impugnada; II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada; III Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación; IV Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51º de esta Ley. El Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, y V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados, c) declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, d) reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Lo aquí descrito sobre el Juicio de Nulidad, se resume en los siguientes pasos: el procedimiento comienza con la presentación por escrito de la demanda, posteriormente para el caso de que cumpla los requisitos establecidos en la ley se da la admisión. Acto seguido se da el emplazamiento a la parte demandada y a los terceros si los hay, para efectos de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la ley para que aleguen los que conforme a su derecho convenga, se continúa con el desahogo de las pruebas ofrecidas en la audiencia de ley, se reciben los alegatos, se da el cierre de la instrucción, y finalmente se emite la sentencia respectiva, la cual se notificará en tiempo y forma a la partes.

Se puede concluir con lo siguiente, actualmente existen algunos mecanismos para la defensa de los derechos ambientales, estos mecanismos se encuentran distribuidos tanto en sede jurisdiccional como administrativa. En sede jurisdiccional se encuentra: el amparo, el cual trata de proteger el ambiente al establecer que el otorgamiento de la suspensión será improcedente cuando se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, es decir se actualiza la hipótesis cuando se afecta al medio ambiente o al equilibrio ecológico; La responsabilidad civil también se aplica, cuando se afecten intereses de particulares al igual que la reparación del daño; El derecho penal ambiental es otro de los mecanismos que tiende a regular las conductas que dañen al ambiente. Por otra parte, en el campo administrativo la defensa del ambiente se encuentra en la denuncia popular y la acción comunitaria, ambos son procedimientos especiales que se encuentran regulados por la LGEEPA. Finalmente cuando las partes consideren convenientes, podrán interponer el recurso de revisión previsto en la LGEEPA y la LFPA o en su caso el Juicio de Nulidad previsto en la LFPCA.

CAPÍTULO TERCERO

3. LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE A TRAVÉS DEL DERECHO COMPARADO CON PAÍSES DE LATINOAMÉRICA

En este apartado se analizarán distintas legislaciones de países de Latinoamérica como Argentina, Brasil y Colombia, quienes han dado protección al ambiente desde su Constitución. Muchos de éstos fueron más allá ya que no solamente protegieron los derechos ambientales sino también contemplaron a los derechos colectivos en *lato sensu*. Estas naciones pueden servirnos como un referente, pues debido a sus experiencias sobre el tema aportan importantes directrices que se pueden incorporar al derecho mexicano ambiental con las debidas adecuaciones para el Estado Mexicano. Iniciaremos con Argentina, posteriormente se estudiará a Brasil, y finalmente Colombia.

Por ende, este capítulo se encarga de referir algunos de los artículos que aluden al ambiente, posteriormente se hará el comentario respectivo, y finalmente elaborará una conclusión en donde se muestran puntos interesantes en cuanto a la protección del ambiente de estas naciones.

3.1 Argentina

En la Constitución Nacional de la República de Argentina,⁷⁰ en su Capítulo segundo intitulado Nuevos Derechos y Garantías en los artículos 41º y 43º contemplan lo siguiente:

Artículo 41º:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las

⁷⁰ Reforma llevada a cabo en la Constitución Argentina en el año de 1994.

generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información⁷¹ y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Haciendo una analogía de artículos es decir, tanto de la Constitución de Argentina artículo 43^o y el numeral 4^o de nuestra Carta Magna, se puede concluir que es más completo y está mejor orientado el articulado de ese país, que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que Argentina no sólo contempla el derecho de gozar a un medio ambiente sano, sino que además establece el desarrollo económico sustentable, correlativo al derecho estipula la obligación de los ciudadanos de preservar el ambiente. Refiere a la reparación del daño ambiental lo cual es un indicativo de que en ese país una de las prioridades es reparar el daño, ya sea con actividades propias de reparación o restauración. No obstante, cuando esto no fuera posible se tendrá que realizar una indemnización a asociaciones defensoras del interés afectado. Reconoce algunos derechos ambientales como el derecho a la información y el derecho a la educación ambiental. Luego entonces, habría que decir que nuestra legislación se quedó corta en relación con los derechos ambientales, ya que solamente se limitó a reconocer como un principio el derecho a un medio ambiente sano y adecuado. Principio que está lleno de buenas intenciones.

⁷¹ La Información Ambiental en Argentina, está regulada por la ley Argentina No 25. 831, la cual establece el régimen de libre acceso a la información pública ambiental promulgada el 6 de enero de 2004.

Por su parte el artículo 43^o expresa:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio”.

El artículo 43^o además de establecer la acción de amparo individual, introduce una figura novedosa para la protección de los derechos de tercera generación, nos referimos al *“amparo colectivo”*. Lo anterior, implica una ampliación del amparo clásico o individual en donde el amparo colectivo

protegerá los derechos difusos, los cuales no se sitúan en manos de un sujeto determinado, sino por el contrario, se encuentran dispersos, diseminados entre los miembros de una comunidad.

Por otra parte, la Constitución Argentina fue amplia y acertada, ya que legítima para la acción del amparo colectivo al particular afectado, al defensor del pueblo y las asociaciones que propendan esos fines, lo anterior quiere decir que en cuanto a la legitimación para el amparo faculta a tres categorías de sujetos. Lo ya descrito, es una muestra del gran avance que presenta Argentina en la protección del ambiente.

De este precepto se puede puntualizar lo siguiente:

1. Que la procedencia del amparo en Argentina se da cuando no exista otro medio judicial más idóneo;

2. Que procede contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen derechos y garantías reconocidos por la Constitución;

3. Que se puede interponer esta acción para la protección de los derechos ambientales;

4. Pueden interponerlo: el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines (ambientales).

La República de Argentina, es una de las naciones que muestra la permisibilidad del Amparo Colectivo. El Amparo Colectivo puede ser un instrumento procesal para la prevención de los daños ambientales, ya que sus

efectos son, anular los actos reclamados. En caso de otorgarse el Amparo, se ordena que las cosas vuelvan al estado anterior a la violación.⁷²

Otro de los ordenamientos que habla del ambiente en Argentina es la Ley Nacional 25.675 (Ley General del Ambiente)⁷³.

En el artículo 27º, establece los lineamientos generales que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión causen daño ambiental de incidencia colectiva. Además de definir al daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

El numeral 28º dispone que el que cause daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. Cuando la indemnización no sea factible, la indemnización sustitutiva que determine la autoridad, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental.

En el dispositivo 30º de la Ley, enumera a los legitimados para obtener la recomposición del ambiente dañado y son: el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, complementando este artículo con el 43º de la Constitución de Argentina. Para la **recomposición** o **indemnización** pertinente legitima a la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Se concluye este artículo diciendo, que toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadores del daño ambiental colectivo.

⁷² En México ya existe antecedente de la presentación y otorgamiento de amparos colectivos. Cabrera (2000), refiere que entre los años 1868 a 1882 se promovieron demandas de amparo a nombre propio y de un número indeterminado de personas, para la protección de comunidades indígenas o de una población. Concediéndose éste con efectos generales.

⁷³ Publicada en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2002.

Del artículo 43º de la Constitución de Argentina y la Ley General Ambiental 25.675 se infieren las acciones ambientales tendientes al resarcimiento de los daños ocasionados al ambiente que son:

- a) La acción de Amparo Colectivo;
- b) La acción de recomposición del ambiente; y
- c) La acción indemnizatoria civil.

En el artículo 31º estipula que cuando en la comisión del daño ambiental, hubieren participado dos o más personas, y no fuere posible determinar el daño aportado por cada responsable, todos los que participaron serán responsables de manera solidaria en la reparación frente a la sociedad. Esta figura conocida como Responsabilidad Solidaria, es muy útil cuando es imposible determinar a los causantes del daño ambiental, además de que los responsables responderán todos en la misma forma y términos.

Por su parte, cuando el daño fue producido por personas jurídicas, la responsabilidad de hace extensiva a sus autoridades profesionales, en la medida de su participación.

Del artículo 33º se desprende, que los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, que se agregaron al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación. Finalizando con los efectos de la sentencia hará cosa juzgada y con efectos *erga omnes*.

Para concluir con esta ley, el numeral 34º crea el Fondo de Compensación Ambiental⁷⁴ mismo que será administrado por la autoridad

⁷⁴ Los fondos de compensación, son sistemas de indemnización conjunta. Estas estructuras económicas son organizadas y administradas tanto por el sector público, como grupos privados. Su financiamiento se obtiene principalmente del cobro de cargas o contribuciones provenientes de los sectores involucrados en el tipo de daño que pretende prevenirse o subsanarse, actuando como instrumento económico compensatorio. Para más detalle véase la página http://www.ceppas.org/gajat/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=58.

competente de cada jurisdicción y tendrá como destino garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente.

Sin duda alguna Argentina es uno de los países de Latinoamérica que protege de manera integral los derechos ambientales, ya que no solamente consagra el derecho al medio ambiente adecuado, sino también habla del daño ambiental. Da legitimación procesal activa para pedir la reparación del daño ambiental para los titulares de este derecho. Además se fortalece lo prescrito en la Constitución con la Ley Nacional 25. 675 denominada “*Ley General del Ambiente*”. Respecto del Daño Ambiental⁷⁵, particularmente refiere al tratamiento que se seguirá cuando se cause daño ambiental⁷⁶. Llama también la atención: la legitimación que se otorga al afectado, defensor del pueblo y

⁷⁵ La Ley General del Ambiente dedica varios artículos, relacionados al daño ambiental y específicamente, el artículo 27 de esta ley lo define como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio, de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.

⁷⁶ A continuación, señalo algunos de los preceptos fundamentales que se aplican en el caso del daño ambiental (artículos 28, 29, 30 y 31) El que *cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción*. En caso de que *no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva* que determine la justicia ordinaria interviniente, *deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental* que se crea por la presente, el cual será administrado por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras acciones judiciales que pudieran corresponder. *La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que, a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder*. La responsabilidad civil o penal, por daño ambiental, es independiente de la administrativa. Se presume iuris tantum la responsabilidad del autor del daño ambiental, si existen infracciones a las normas ambientales administrativas. *Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43º de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal*; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros. Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo. Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables **solidariamente de la reparación frente a la sociedad**, sin perjuicio, en su caso, del derecho de repetición entre sí para lo que el juez interviniente podrá determinar el grado de responsabilidad de cada persona responsable. En el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

asociaciones no gubernamentales para obtener la recomposición del ambiente dañado.

Otra Ley que trata cuestiones sobre la protección del ambiente es la Ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, la cual de manera puntual señala que cuando se produzcan daños o pudiera derivarse una situación del peligro al ambiente a consecuencia de acciones del estado, faculta a los habitantes de la provincia para acudir ante la dependencia que hubiere actuado u omitido actuar, a fin de solicitar se deje sin efecto el acto o bien activar los mecanismos fiscalizadores pertinentes.

En materia Penal Ambiental, Argentina no contempla un título especial para los delitos ambientales, es decir existe normatividad dispersa respecto de la materia, sin embargo en el Código Penal Argentino, libro Segundo título VII se encuentran previstos los delitos contra la Seguridad Pública, y dentro del capítulo IV los delitos contra la Salud Pública. La ley de Residuos Peligrosos o ley 24.051⁷⁷ se usa como legislación complementaria. Algunos de estos delitos son: la usurpación del agua y la rotura y alteración de obras hidráulicas con ese fin, artículo 182º ; respecto el daño se encuentra incluido implícitamente en los artículos 183º y 184º , el primero indica: *“Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer o de cualquier modo dañare una cosa mueble, o inmueble o un animal, total o parcialmente ajeno, siempre que el hecho no constituya otro delito más severamente penado”*. El segundo, *“La pena será de tres (3) meses a cuatro (4) años de prisión, si mediare cualquiera de las circunstancias siguientes: 1. Ejecutar el hecho con el fin de impedir el libre ejercicio de la autoridad o en venganza de sus determinaciones; 2. Producir infección o contagio en aves u otros animales domésticos”*... Del incendio, explosión e inundación se encuentran regulados en los artículos 186º y 189º; del envenenamiento y adulteración del agua potable

⁷⁷ Publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 1992.

artículos 200º y 2003º; La violación de leyes de policía sanitaria animal artículo 206º.

Desde una perspectiva general, se puede concluir que Argentina es una de las naciones de América Latina que posee mecanismos que hacen accesible la tutela de los derechos ambientales, pues específicamente en su Constitución los prevé y los protege a través del Amparo Colectivo, el cual representa un progreso en materia de los llamados derechos de tercera generación, ya que por un lado el Amparo Colectivo viene a ser una ampliación de los derechos individuales y por el otro, esta institución introducida a la constitución de Argentina de manera novedosa legítima al afectado en sus derechos colectivos, al defensor del pueblo, el cual es una institución pública en la defensa de los intereses generales, finalmente a las Asociaciones registradas, las cuales en el caso de la materia ambiental deberán cumplir los requisitos de la registración. Para el caso específico de la materia penal ambiental, Argentina no presenta algún referente, debido a que el Código Penal no puntualiza capítulo especial en la ya referida materia.

Finalmente, se debe resaltar un pronunciamiento emitido por la Cámara Nacional de lo Contencioso Administrativo Sala III 8/9/94 de Argentina la cual argumentó en uno de los considerandos de la sentencia lo siguiente: En cuanto a la legitimación del amparista la Corte expresa *“que el problema de la legitimación de los particulares no debe constituir una verdadera denegación del acceso a la justicia de quienes se ven afectados por una medida estatal. Si la apertura de la jurisdicción no es garantizada, concurriendo desde luego, los requisitos señalados, ¿qué garantía de juridicidad se ofrecerá a los ciudadanos, si no pueden contar con una auténtica defensa de sus derechos?”*. Éste razonamiento denota que la jurisdicción de ese país da prioridad a los legitimados en los derechos ambientales, pero en el caso específico al afectado para interponer la acción. No opone ningún tipo de obstáculo a la justicia ambiental, pues al contrario trata de proteger el derecho consagrado en el

artículo 41º y 43º de la Constitución con la construcción de ordenamientos jurídicos asequibles a cualquier ciudadano⁷⁸.

3.2 Brasil

Uno de los primeros países que reconoció la tutela del interés jurídico difuso en materia ambiental fue Brasil.

En su artículo 225º de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 establece:

“Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para la calidad de vida imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y reservarlo para las presentes y futuras generaciones.

2º Aquellos que exploten recursos minerales están obligados a recuperar el medio ambiente degradado de acuerdo con la solución técnica exigida por el órgano público competente de conformidad con la ley.

3º Las conductas y actividades consideraras lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a las sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados.

Complementando esta disposición, el artículo 129º, fracción III de la Constitución señala: *“Son funciones institucionales del Ministerio Público: ... III. Promover la **indagatoria civil y la acción pública** para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos”.*

De lo aquí escrito se advierte que a nivel constitucional prevé el deber de aquellos que exploten los recursos minerales tienen la correlativa obligación de resarcir los daños ocasionados al ambiente; además de la reparación de

⁷⁸ Para más detalle sobre la sentencia, véase la página <http://www.farn.org.ar/docs/a02/art2.html>.

daños causados al mismo. Finalmente, el Ministerio Público está facultado para ejercitar la protección del ambiente así como de otros derechos difusos y colectivos.

El artículo 5º inciso LXXXIII de la Constitución de la República Federativa de Brasil, contempla:

*“Cualquier ciudadano, es parte legítima⁷⁹ para proponer la **acción popular** que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de un entidad en que el estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural...”*

De éste artículo se deriva la posibilidad de promover la acción popular para la defensa del ambiente.

Por otra parte, éste mismo numeral prevé en el inciso LXIX el mandamiento de seguridad o mandado segurança colectivo, en donde se asevera: *“Se concederá **mandamiento de seguridad** para proteger un derecho determinado y cierto, no amparado por “habeas corpus” o “habeas data” cuando el responsable por la legalidad o abuso del poder fuese una autoridad o un agente o persona jurídica en ejercicio de atribuciones del poder público”.*

Como complemento de dicho numeral, la fracción LXX señala quienes son los legitimados para accionar el mandamiento de seguridad:

- a) Un partido político con representación en el Congreso Nacional;

⁷⁹ En los intereses de grupo se encuentra una legitimación *sui generis*, en tanto que si bien se actúa afirmando la titularidad de un derecho o interés propio, éstos se encuentran confundidos con el resto del conglomerado o grupo, por lo que el reclamo en realidad se hace también a nombre de todos los posibles afectados por un determinado hecho o acto. Véase Ferrer (2003).

b) Una organización sindical, entidad de clase o asociación legalmente constituida y en funcionamiento desde hace un año por lo menos, en la defensa de los intereses de sus miembros o asociados.

El mandamiento de seguridad previsto en la Constitución de la República de Brasil equivale al juicio de amparo mexicano, dicho precepto existe desde la Constitución de 1934. Una de las particularidades del mandamiento de seguridad es que el juez puede dictar una orden o prohibición dirigida a un funcionario público, para que éste haga o se abstenga de hacer algo bajo amenaza de sanciones penales. Este mandamiento protege a los derechos difusos, colectivos y derechos individuales homogéneos a través de un procedimiento colectivo.

Gidi (2003:2561) señala que la figura en comento es muy restringida, ya que solamente se hará valer cuando al demandar el mandamiento de seguridad, se comprueba con los documentos pertinentes al inicio del litigio, aunado al hecho de que está limitado a la protección de actos ilegales y abusivos de autoridades del gobierno, es decir no procede éste contra particulares.

La Ley número 7.347 del 24 de julio de 1985 conocida como Ley de Acción Pública de Responsabilidad por Daños Causados al Medio Ambiente, al Consumidor, a Bienes y Derechos de valor Histórico, Artístico, Estético y Paisajístico, tiene como objetivo principal, ocuparse específicamente de la responsabilidad por el daño ambiental y de la protección de los intereses jurídicos difusos.

El artículo 1º establece que va a regir las acciones de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, sin perjuicio de la acción popular, prevista en el artículo 5 fracción LXXIII de la Constitución de Brasil.

El artículo 5º puntualiza que la acción principal y la cautelar podrán ser propuestas por el Ministerio Público, por la Unión, por los Estados y Municipios. Podrán también ser propuestas por entidad autárquica, empresa pública, fundación, sociedad de economía mixta o por asociación que: I. Esté constituida desde por lo menos un año, en los términos de la ley civil; II. Incluya entre sus finalidades institucionales, la protección al medio ambiente, al consumidor, al patrimonio artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico, o a cualquier otro interés difuso o colectivo.

Otro de los artículos de esta ley, que llama la atención, es el 10º, ya que este impone como delito que se castiga con pena de reclusión de uno a tres años, y multa de diez a mil⁸⁰, cuando exista negativa, retardo o la omisión de datos técnicos indispensables para la promoción de la acción civil, cuando fueran requeridos por el Ministerio Público.

El artículo 13º señala, que habiendo condena en dinero la indemnización por los daños causados revertirá a un fondo administrado por un Consejo Federal o por Consejos Estadales de los que participarán necesariamente el Ministerio Público y representantes de la comunidad, siendo sus recursos destinados a la reconstrucción de los bienes lesionados.

Finalmente, el numeral 21º de la ley, refiere que se aplicará a la defensa de los derechos e intereses difusos, colectivos, e individuales, en lo que fuera pertinente, las disposiciones del Título III de la ley que instituye el Código de Defensa del Consumidor.

González (2002:122) sostuvo que Brasil reconoció la tutela del interés jurídico difuso en materia ambiental a través de dos figuras: de la investigación civil (inquérito civil) y de la acción pública (ação civil pública). Explicando que el inquérito civil es un procedimiento administrativo de naturaleza inquisitiva

⁸⁰ La moneda oficial de Brasil es el real Brasileiro.

tendiente a recoger elementos de prueba que soporten el ejercicio de la acción civil pública, y que es conducido por el órgano de ejecución del Ministerio Público mientras que la ação civil pública es el mecanismo jurídico que hace posible la tutela de los intereses jurídicos difusos en materia ambiental.⁸¹

Brasil ha sido uno y es uno de los países modelos en cuanto la protección de los derechos difusos, dentro de los cuales se encuentran los derechos ambientales específicamente, ya que a través de instituciones como Acción Civil Pública, Acción Popular, el Mandamiento de Seguridad, y la Investigación Civil tutelan el ambiente.

Por lo que refiere al Derecho Penal Ambiental, Brasil es uno de los países que posee una Ley sobre Crímenes Ambientales o ley 9.605. Éste texto señala las conductas delictivas que atentan contra el ambiente. La sección I de ésta ley refiere a la fauna y también habla de la protección de la pesca; la sección II se encuentran contemplados los crímenes contra la flora; la sección III trata del crimen de polución y otros crímenes ambientales; la sección IV regula los delitos contra el ordenamiento urbano y el patrimonio cultural, y por último la sección V protege los delitos contra la administración ambiental.

3.3 Colombia

Al igual que Argentina y Brasil, Colombia también reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado al estipular en el artículo 79^o ⁸²: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo...”*

⁸¹ La acción colectiva o ação colectiva, processo colectivo, demanda colectiva y ação civil pública son términos que se refieren a lo mismo, es decir a la acción colectiva. Sin embargo, Gidi (2004) dice que es incorrecto utilizar ação civil pública, ya que la primera ley Brasileña que reguló a las acciones colectivas de forma sistemática usaba la expresión de acción civil pública.

⁸² Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

En la misma Constitución en el inciso segundo del numeral 89º, en correlación con el artículo 79º impone la obligación de reparar el daño, dado que se exige al Estado no sólo prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental e imponer las sanciones legales, sino también demandar la reparación de los daños causados.

*El artículo 86º de la Carta Fundamental de Colombia contempla: “Toda persona tendrá **acción de tutela** para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

De estos párrafos se infiere, que la acción de tutela (equivale al juicio de amparo en México) está regulado en el artículo 86º de la Constitución y procede contra la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, cuando se produzca vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

Podemos destacar de este precepto constitucional:

I. Que el derecho a un medio ambiente adecuado es garantizado a los ciudadanos a través de la acción de tutela;

II. Que puede ser ejercida esta acción por cualquier persona para reclamar ante el órgano jurisdiccional la protección del derecho a un medio ambiente adecuado;

III. Que se ejercita cuando se ve amenazado este derecho por acción u omisión de cualquier autoridad pública.

El artículo 88º expresa: *“La ley regulará **las acciones populares** para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

Por ende, este artículo establece la procedencia de las acciones populares, para proteger los derechos colectivos en sentido amplio como el derecho a un medio ambiente.

Para fortalecer el artículo 88º se expidió la ley 472 de 1998, cuyo objeto es regular las acciones populares y las acciones de grupo que prevé el citado artículo.

Esta ley, comienza definiendo en su artículo segundo a las acciones populares *como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*. Dichas acciones se ejercerán para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

El artículo 4º contempla como derechos e intereses colectivos:

a) *“El goce de un medio ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*

...

c) *La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.*

...”

En lo concerniente a las acciones populares según el artículo 9º proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen los derechos e intereses colectivos.

En cuanto a la caducidad de la acción popular según el numeral 11º señala: La acción popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la

amenaza o peligro al derecho interés colectivo. Cuando dicha acción éste dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco 5 años a partir de la acción u omisión que produjo alteración.

Los titulares para ejercitar las acciones populares previstos en el artículo 12º son:

1. Toda persona natural o jurídica;
2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar;
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en acción u omisión;
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia;
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

En sintonía con éste artículo el 13º lo complementa el aseverar que en el ejercicio de la acción popular los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

El artículo 14º enlista las personas a quienes se dirige la acción popular y son:

- a) Contra el particular;
- b) Contra la persona moral o jurídica;
- c) Contra la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

El artículo 18^o refiere a los requisitos que debe cumplir la demanda o petición para promover una acción popular por ejemplo deberá contener:

- La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motiven su petición;
- La enunciación de las pretensiones;
- La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o agravio, si fuere posible;
- Las pruebas que pretende hacer valer;
- Las direcciones para notificaciones;
- Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

Bajo este contexto podemos concluir que Colombia, protege los derechos ambientales a través de la acción popular y la acción de tutela las cuales pueden servir como directriz en la legislación mexicana en cuanto al tratamiento que pudiera dársele a los derechos ambientales.

Colombia prevé en el título XI del Código Penal los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Ejemplo de éstos delitos se encuentran: El ilícito por aprovechamiento de los recursos naturales renovables, violación de fronteras para la explotación de recursos naturales, manejo ilícito de microorganismos nocivos, daños en los recursos naturales, contaminación ambiental, contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, experimentación ilegal de especies animales o vegetales, pesca y caza ilegal, invasión de áreas de especial importancia ecológica, y explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.

Mención aparte merece la Ley 491-1999⁸³ de Colombia. Dicha ley, tiene por objeto crear seguros ecológicos que permitan cubrir los perjuicios

⁸³ Publicada en el Diario Oficial el 15 de enero de 1999.

económicos cuantificables a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales. Este seguro es obligatorio para todas aquellas actividades humanas que puedan causar daños al ambiente y que requieren de licencia ambiental de acuerdo con la ley y reglamentos. Los beneficiarios del seguro serán los titulares de los derechos afectados por el daño a sus causahabientes. Cuando el beneficiario de la indemnización sea una entidad estatal, el monto de la indemnización deberá destinarse a la reparación, reposición o restauración de los recursos naturales o ecosistemas deteriorados. Cuando las actividades de reparación, reposición o restauración no fueren posibles realizarlas, el monto de la indemnización será invertido directamente en proyectos ecológicos o ambientales de especial interés para la comunidad afectada.

Una vez que se mencionaron los diversos mecanismos con que cuentan los países en Latinoamérica como Argentina, Brasil y Colombia se podría decir que estas naciones con sus experiencias ya adquiridas proporcionan una visión amplia y nutrida sobre el tratamiento que estas han dado a la protección de los derechos ambientales. Dichas experiencias podrían abonar para el fortalecimiento de instrumentos procesales para la defensa de éstos derechos de tercera generación en el campo jurídico mexicano.

3.4 Panorama general de los instrumentos jurídicos ambientales en Argentina, Brasil y Colombia

Como ya se vio en el apartado anterior, existen diversos mecanismos para la defensa de los derechos ambientales aplicados por éstos países. A continuación, me permito resaltar algunos aspectos atractivos de Argentina, Brasil y Colombia, con el objetivo de tener un panorama general de los instrumentos jurídicos que implementan estas naciones para la defensa de los derechos ambientales.

Argentina

- La Constitución Argentina no habla genéricamente de reparación de daño, sino particulariza en la **reparación del daño ambiental**.

- La interposición del **amparo individual o colectivo** cuando se lesione o restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad derechos y garantías reconocidas por la Constitución.

- La Constitución **legítima** accionar el amparo en defensa de derechos de incidencia colectiva al:

a) Particular afectado;

b) Defensor del Pueblo; y

c) Asociaciones que tengan como fin la defensa del ambiente.

- Crea el **Fondo De Compensación Ambiental**, para que en éste se depositen las indemnizaciones impuestas al causante del daño ambiental.

- Da **legitimación activa para obtener la recomposición del ambiente** dañado a las mismas figuras que refiere la Constitución de Argentina facultadas para instar el amparo.

- Los efectos de la **sentencia serán erga omnes** según la Ley General del Ambiente, en lo relativo al **daño ambiental**.

Brasil

- Impone la obligación de **reparar el daño ambiental** como sanción administrativa.

- El Ministerio Público promoverá la **Indagatoria Civil y la Acción Civil Pública** para la protección del ambiente.

- Interposición de la **acción popular** tendrá como finalidad anular un acto lesivo en contra del ambiente.

- La Constitución de Brasil concede el **mandamiento de seguridad** o **mandado segurança coletivo** para proteger un derecho no protegido (derechos difusos, colectivos y derechos individuales homogéneos) por el habeas corpus o habeas data cuando el responsable o abuso del poder sea una autoridad gubernamental.

- **Legítima** accionar el **mandamiento se de seguridad** a:

a) Partidos Políticos;

b) Sindicatos; y

c) Asociaciones en defensa de los intereses de sus miembros o asociados con existencia de más de una año.

- Prevé la **responsabilidad por daños causados al medio ambiente**.

- **Podrán ejercitar la responsabilidad por daño al medio ambiente:**

a) El Ministerio Público;

b) La Unión;

c) Los Estados;

d) Los Municipios;

e) Entidad autárquica;

f) Empresa pública;

g) Fundación; y

h) Sociedad Económica o Asociación que tenga como objetivo la protección al ambiente.

- Cuenta con un **Fondo Nacional del Medio Ambiente (FNMA)**⁸⁴, el cual recibirá La indemnización por los daños causados al ambiente.

- **La sentencia** derivada de la acción civil pública de Responsabilidad por daños causados al medio ambiente tiene efectos **erga omnes**.

Colombia

- Impone la obligación de **reparar el daño ambiental**;

- **La acción de tutela**, se ejercitará cuando los **derechos constitucionales fundamentales** de una persona resulten vulnerados, amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública.

- Las **acciones populares** son el medio que **protegen** los derechos e intereses colectivos, particularmente **el ambiente**.

⁸⁴ El Fondo Nacional del Medio Ambiente, fue creado en 1989 y una de las acciones de dicho fondo es financiar proyectos ambientales que promuevan el uso racional de los recursos naturales, y el mantenimiento, mejoría o recuperación de la calidad ambiental de los diferentes ecosistemas brasileiros. Par más detalle véase la siguiente página de internet: http://www.conservationfinance.org/Documents/EF_profiles/Brasil-FAN-REDLAC.

- Las acciones populares **se ejercitan para:**

a) Evitar el daño contingente;

b) Hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o;

c) Restituir las cosa a su estado anterior cuando fuera posible.

- Los **titulares de las acciones populares** son:

a) Toda persona natural o jurídica;

b) Organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, cívicas o de índole similar;

c) Entidades Públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia;

d) El Procurador General de la Nación;

e) El Defensor del Pueblo;

f) Personeros Distritales y Municipales; y

g) Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones promuevan la protección y defensa de estos derechos e intereses.

- La **acción popular** va **dirigida** a las siguientes personas:

a) Contra el particular;

b) Contra la persona moral o jurídica; y

c) Contra la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere amenaza o viola o ha violado el derecho o interés colectivo.

Como se denota de lo anterior, estas naciones de América Latina rebasan por mucho la protección del ambiente, ya que mientras estos países señalan de manera específica los mecanismos procesales con que cuentan para la protección de los derechos ambientales, México carece de esos mecanismos procesales colectivos eficaces para la defensa de éstos, por ejemplo a nivel constitucional solo se limita a realizar una simple declaración llena de buenas intenciones sobre el derecho que tiene toda persona de gozar con un medio ambiente adecuado, a diferencia de Argentina la que a nivel

constitucional contempla el Amparo Colectivo, o Brasil con la tutela de las Acciones Populares y el Mandamiento de Seguridad, qué decir de Colombia y su Acción de Tutela y las muy nombradas Acciones Populares.

Los legisladores mexicanos tendrán que ponerse a trabajar para crear un marco jurídico congruente con las necesidades de la sociedad, la cual pide elaboración de leyes ambientales que contemplen el reconocimiento de intereses colectivos y difusos. Se deberá legislar para que se señale de manera expresa el acceso a la justicia ambiental, aunado el hecho de legitimar y crear procesos ambientales ágiles y accesibles a cualquier ciudadano, así como la introducción de leyes que tiendan al resarcimiento de los daños ambientales. Las experiencias de estos países pueden aportar elementos necesarios para la consecución de una verdadera justicia ambiental en México.

CAPÍTULO CUARTO
4. INSUFICIENCIA DE MECANISMOS PROCESALES AMBIENTALES
JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVOS
DE ÁMBITO FEDERAL

El capítulo segundo nos permitió establecer los mecanismos de justicia administrativos y jurisdiccionales a los que se puede acceder en México para la defensa de los derechos ambientales. Ahora estamos en condiciones de analizar la insuficiencia de esos mecanismos para la protección de los derechos ambientales en nuestro país. A partir de ahí se identifica la apremiante necesidad de construir el entramado jurídico para que dichos derechos sean realmente tutelables en el sistema jurídico mexicano.

Por tanto, el objetivo principal de este capítulo, es hacer las acotaciones pertinentes sobre las debilidades y limitaciones de cada uno de los procesos en los cuales se controvierten derechos ambientales ubicados en el ámbito jurisdiccional y administrativo.

4.1 Insuficiencia Jurisdiccional

4.1.1 Juicio de Amparo

Como se ha comentado, el derecho a un medio ambiente ha sido reconocido por los doctrinarios como un derecho de tercera generación los cuales se caracterizan porque sus destinatarios son personas que no se pueden determinar y que incluso son sujetos que todavía no nacen y se circunscriben no solamente a los ciudadanos de determinado lugar sino de todo el mundo.

Al ser considerado el artículo 4º Constitucional como Garantía Individual, está sujeto a la protección de la justicia federal y como tal debe tutelarse. Por ende, si se llegare a transgredir dicha garantía por parte de la autoridad se estaría en la condición de activar el juicio de amparo.

Sin embargo, la anterior acción no encuentra mecanismos de procedencia debido a ciertos principios rectores que rigen en materia de amparo que a continuación se señalan: el primero de ellos, el llamado *principio de instancia de parte agraviada*, inscrito en el artículo 107º Constitucional y 4º de la Ley de Amparo que implica que el agraviado es un sujeto gobernado que es o puede ser afectado en sus derechos o patrimonio por parte de la autoridad. Es decir, solamente el individuo agraviado podrá accionar el juicio, y no así cualquier otra persona. Desde ahí, se advierte el primer obstáculo, ya que la legitimación para poder promover el amparo no es amplia como debería serlo para esta materia, ello en atención a que los bienes jurídicos que se están tutelando son de interés general.

El segundo, es el principio de la existencia de un agravio personal y directo. Por agravio se entiende como la lesión o afectación que el gobernado recibe a consecuencia de la emisión, ejecución de un acto expedido por la autoridad, o bien una abstención de la misma. El supuesto señala que el agravio debe ser personal y directo entendiéndose por personal como la lesión que resiente un gobernado en su patrimonio, y directo, refiere cuando el individuo sufre en su esfera jurídica una lesión en sus derechos por un acto de autoridad, la cual está transgrediendo sus derechos. En el caso de accionar el juicio de amparo en asuntos ambientales los jueces federales declaran la improcedencia del amparo fundándose en el artículo 73º de la Ley de Amparo fracción V que estipula que el amparo es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos⁸⁵ del quejoso, lo que quiere decir que se debe

⁸⁵ A este respecto tiene relación la tesis 224803 de la Octava Época la cual dice que el INTERÉS JURÍDICO. EN QUE CONSISTE. El interés jurídico a que alude el artículo 73 fracción V, de la Ley de Amparo, consiste en el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto

sufrir un agravio un menoscabo al patrimonio del individuo. Al Poder Judicial de la Federación se le debe acreditar que se sufrió un daño en el patrimonio. En materia ambiental es difícil acreditarlo, ya que los Juzgados de Distrito argumentan que no se sufrió ningún perjuicio directo en la propiedad, posesiones o derechos del individuo, ya que como sujeto no puedo ser dueño del aire, del agua, de los ríos, mares. Por tanto, esos órganos jurisdiccionales fundamentan que no sufrió el individuo agravio personal ni directo.

*El tercer llamado principio de la relatividad de la sentencia de amparo o también denominado fórmula Otero, implica que la ejecutoria en que se otorgue el amparo y la protección de la justicia federal, beneficiará solamente a las personas que hayan comparecido ante el juez federal en demanda de la declaratoria de inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que implica que las personas que también sean afectadas y no hayan acudido ante la autoridad federal no podrán verse favorecidas con la sentencia que declara inconstitucional el acto reclamado. Hablando específicamente en materia de derechos ambientales, la sentencia debe ser favorable a todos, es decir tener efecto *erga omnes*, la cual debe de comprender a toda la comunidad o grupo afectado, no se olvide, que los derechos ambientales son derechos difusos los cuales no se pueden delimitar. A manera de conclusión, éste principio al igual que los otros ya descritos, obstaculizan el acceso para que el juicio de amparo sea un verdadero juicio popular para la defensa de los derechos ambientales.*

Además de lo anterior, es preciso mencionar la hipótesis siguiente: ¿qué sucede cuando el agravio lo causa un particular y éste repercute en el ambiente y en la salud de todos los mexicanos? Como es bien sabido el amparo en estos casos no es procedente en nuestro sistema jurídico mexicano ya que el artículo 5º de la materia enumera las partes que intervienen en el juicio de amparo y

violatorio de garantías individuales en su perjuicio, es decir, se refiere a un derecho subjetivo protegido por alguna norma legal que se ve afectado por el acto de autoridad ocasionando un perjuicio a su titular, esto es, una ofensa, daño o perjuicio en los derechos o intereses del particular... En conclusión el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto reclamado de manera que el sujeto de tales derechos pueda ocurrir al juicio de garantías y no otra persona.

son: I. El agraviado o agraviados, II. La autoridad o autoridades responsables. III. El tercero o terceros perjudicados. IV. El Ministerio Público. Por tanto en México se daría la improcedencia y la Justicia Federal no ampararía ni protegería a los que sufrieran el daño. De nueva cuenta se cuestiona: ¿dónde queda la protección de los derechos ambientales? ¿qué sucederá con los derechos de futuras generaciones? Se debe partir de principios éticos fundamentales tales como la obligación que tienen los seres humanos de conservar el entorno para mantener niveles dignos de calidad de vida para que lo disfruten aquellos que todavía no nacen. Antes de tomar una decisión que pudiera influir sobre el ambiente, ésta deberá valorarse y examinarse para ver si la misma no daña a las generaciones venideras. Hoy en día, es necesario reforzar valores y principios para crear una mayor conciencia social en la población.

Como se advierte, en México el juicio de amparo no tiene la naturaleza de un instrumento eficaz al que pueda acceder cualquier ciudadano para la defensa de sus derechos ambientales. Como ya se señaló, ni para la prevención ni para la reparación del daño, debido a que ésta figura sirve únicamente para impugnar actos de autoridad, declarar inconstitucional un acto, dejar insubsistente el acto y obligar a la autoridad responsable a que actúe como lo prevé la garantía individual o bien que deje de hacer lo que la garantía prohíbe.

Por ende, la protección del ambiente sigue quedando a la deriva. Es decir sujeta a otros mecanismos jurisdiccionales o administrativos que como ya se analizarán también tienen deficiencias en la protección de nuestro entorno y de los recursos naturales.

4.1.2 Responsabilidad Civil por daños al ambiente

México pertenece a la tradición jurídica del derecho civil romano⁸⁶, debido a esta formación se han ido forjando mecanismos que tutelan los derechos individuales dejando a un lado los derechos transindividuales. Lo que existe actualmente no es suficiente, ya que como lo asevera Azuela (2006:67) existen leyes que tratan de proteger el ambiente, sin embargo las mismas “*no tienen dientes*”, esto indica que cuando se quieren ejercer dichos mecanismos, se encuentran una serie de obstáculos que no cumplen con los requisitos de sencillez y celeridad entre otros.⁸⁷

No se puede hablar que en un estado hay democracia, cuando en éste se deja de tutelar a los derechos difusos, más aún cuando se violan los Derechos Ambientales. El Estado debe de contar con procesos sencillos, ágiles y accesibles para toda persona. Ello permite que se protejan los derechos de tercera generación, en especial los derechos ambientales.

Actualmente en México, la responsabilidad por daños al ambiente se tutela en el derecho civil, lo anterior, debido a que no existe ley específica sobre este rubro. Por este motivo algunas de las reglas clásicas que rigen al derecho civil son inapropiadas y no deben de aplicarse en el Derecho Ambiental. Como ejemplo de estas reglas inviables para los procesos ambientales son: 1. Rigidez en el proceso, 2. Legitimación para acudir al juicio, 3. Carga y costo de la prueba pericial a cual deberá correr a cargo del afirmante, 4. Prescripción de la acción, y finalmente, 5. Los tipos de sentencia.

⁸⁶ Merryman (1971) señala que tradición del derecho civil es una combinación de varias subtradiciones distintas, con orígenes separados y desarrollados en diferentes periodos de la historia.

⁸⁷ Para más detalle sobre las tradiciones jurídicas véase Dávid (1968)

Lo previsto en el artículo 1913^o del Código Civil Federal, es a todas luces una acción individualista, puesto que la protección gira en torno a intereses individuales y refiere a una reparación de daño mediante el pago de una indemnización. Por tanto, no resulta lo suficientemente eficaz cuando se trata de aplicar al bien jurídico tutelado llamado ambiente que es del todo colectivo y un bien común.

Por otra parte, es una verdadera lástima que el ambiente se tutele de manera indirecta y que se tenga que causar daño a un particular afectándose los intereses privados para que pueda prosperar la acción de responsabilidad civil. El ambiente no debe ser materia accesoria tiene que ser materia principal y tutelarse con sus propias leyes, ello por la importancia que éste reviste. El derecho ambiental no debe encontrarse sujeto a la buena voluntad de las distintas sedes que lo regulan indirectamente como es el caso del derecho civil.

Para poder accionar la responsabilidad civil se debe tener la legitimación procesal, la cual es una condición necesaria para la procedencia de la acción, implica que la acción debe ser ejercitada por el titular del derecho controvertido, frente al obligado por la ley para satisfacerlo. En el caso particular, para poder iniciar la acción de responsabilidad civil es necesario que la persona haya sufrido un daño en su salud o en sus bienes como consecuencia del daño ambiental. Cuando un sujeto, resulta afectado en su patrimonio o en su salud, no existe tanto problema para poder acudir a los tribunales para reclamar indemnización. Pero ¿qué pasa cuando no se daña el patrimonio particular, pero si el ambiente el cual no es atribuible a nadie en lo individual? La legislación civil no faculta a cualquier individuo, persona moral, asociaciones o sociedad que se preocupen por tutelar el ambiente para presentar la acción de responsabilidad civil. Aquí se observa un problema de legitimación activa para poder acudir a juicio y reclamar la responsabilidad civil por daños al ambiente. Difícilmente, se podría entablar una demanda en donde no se haya afectado la salud, el patrimonio de una persona, pero si sus derechos ambientales. México

carece del andamiaje jurídico necesario para hacer efectiva la responsabilidad ambiental, ello obedece a que nuestro país nos remite al derecho civil, el cual resulta inapropiado para la materia ambiental, debido a que estos derechos son derechos difusos y por tanto no le son aplicables las reglas que rigen a los particulares en el *ius civile*.

Por otra parte, para que se pueda dar la responsabilidad civil subjetiva dice Díez (1999), deben darse los siguientes elementos:

1. La existencia de un hecho ilícito.
2. La existencia de un daño.
3. La existencia de un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

Por ende, debe de demostrarse la existencia de éstos tres elementos para que se actualice la acción de responsabilidad civil subjetiva.

El artículo 2108° del Código Civil Federal define el daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Las interrogantes ahora son ¿Qué persona va a demostrar el daño, quien va pagar la prueba, y cómo se va a demostrar la existencia del daño ambiental?

Según las reglas clásicas del derecho civil el que afirma está obligado a probar, por tanto correrá a cargo del afirmante el ofrecimiento y desahogo. Ante ello surge otra pregunta: ¿cuenta el particular con el dinero suficiente para poder costearla? La respuesta es que en la mayoría de los casos no, debido a que el costo de ésta es muy elevado y se requiere contar con una institución o personal técnico-científico especializado en la materia para tratar de demostrar los daños sufridos al ambiente y como es bien sabido, muchas veces ni las instituciones de los estados, ni las universidades públicas cuentan con el dinero

suficiente para poder solventarla, mucho menos un particular cuya capacidad económica se ve reducida a la imposibilidad de ofrecerla. Para acreditar la existencia de un daño se tendrá que demostrar con la prueba más idónea y en éste caso tendrá que ser la prueba pericial. ¿Pero quién va asumir esta responsabilidad? En México carecemos de un organismo que goce de prestigio para la emisión de dictámenes periciales en materia ambiental. Por tanto, los daños que se vierten al ambiente se encuentran particularmente sujetos a la imposibilidad de demostrarlos. Luego entonces, si no se demuestra lo que se está afirmando la acción no prosperaría, por tanto se estaría nuevamente conculcando los derechos ambientales.

Otro de los obstáculos que se deberá enfrentar es el relativo a la prescripción de la acción. Ello debido a que la prescripción de la acción de responsabilidad ambiental **es de cinco años** contados **a partir del momento en que se produjo el acto**, hecho u omisión correspondiente. Esto no es adecuado, ya que muchos de los daños que se dan en contra del ambiente son continuos, permanentes y progresivos, por tanto no puede comenzarse a contar a partir de que se produjo el daño. Debe contabilizarse **cinco años después de que hayan cesado los efectos del daño en cuestión** tal y como lo señala la Ley Ambiental del Distrito Federal, pues de esta forma no se prescribe la acción cuando aún siguen siendo latentes los daños al ambiente y a las personas.

Los tipos de sentencia son otro problema de pertinencia, ya que en materia civil, generalmente estas suelen ser de tres tipos según su finalidad. Ovalle (1999) menciona a las declarativas, que tienen por objeto declarar la existencia de un derecho; las constitutivas, que son las que con una sentencia constituyen o modifiquen una situación o relación jurídica; y por último, las sentencias de condena, que como su nombre lo indica, ordenan determinada conducta a las partes.

En materia ambiental las sentencias deben ir más allá y ser de otro tipo tales como sentencias preventivas, de recomposición o reparación del daño ambiental y así se estaría tutelando el bien jurídico llamado ambiente. En este tipo de sentencias, se tendrán que tomar las medidas necesarias y tendientes para la prevención de daños a nuestro entorno.

Por consiguiente, y con base a los inconvenientes que ya se señalaron, la tutela del ambiente en sede civil no es adecuada, pertinente e idónea. Ergo la protección al ambiente sigue quedando en la inseguridad jurídica.

4.1.3 Reparación del daño

En el capítulo segundo, quedó descrita la remisión que hace la LGEEPA en temas de responsabilidad y reparación del daño ambiental a la legislación Civil. Ésta remisión resulta incorrecta para la materia ambiental, lo anterior, porque de nuevo se tendrán que aplicar criterios que rigen al derecho civil. El Código Civil Federal no refiere nada de la reparación del daño ambiental, mucho menos del daño colectivo que se pudiera ocasionar a las personas ni los alcances de los daños, los cuales incluso rebasan fronteras nacionales.

En las facultades de derecho de nuestro país, se enseña que el derecho civil pertenece al derecho privado, el cual tiene como objetivo principal regular las relaciones jurídicas entre los particulares. Por ejemplo, existe daño civil cuando se afecta directamente a la persona o a sus bienes, sin embargo qué pasa cuando el daño es ambiental y lesiona a una colectividad o a un sin número determinado de personas. Según el artículo 203º de la LGEEPA indica que el derecho civil será el encargado de conocer ésta problemática. González (2002) sostiene que el derecho civil es incompetente para dar solución a la reparación del daño ambiental, ya que éste no puede resolver lo siguiente: a) la determinación del denominado nexo causal; b) el sistema de carga de la

prueba; c) el plazo de prescripción de la acción legal; d) identificación del responsable; e) legitimación activa; f) reparación del daño, y g) efectos de la sentencia. Como se puede observar, se presentan los mismos problemas que ya se describieron en el apartado anterior respecto la responsabilidad civil.

Uno de los puntos neurálgicos del daño ambiental es identificar a quien causó el daño, lo anterior, para poder acreditar en juicio el nexo causal entre el responsable y el daño, ello para estar en la condición de exigir la reparación del mismo, sin embargo en la mayoría de los casos ambientales sucede que el responsable no es solamente una persona, ya que el daño se fue ocasionando y acumulando por varios años con conductas de distintas entes. La reparación del daño, merece también comentarla debido a que en la actualidad, los juzgadores no cuentan con los parámetros necesarios para poder determinar el daño ambiental, ¿con base en qué se va a determinar la reparación del daño? si el daño ambiental no tiene valor comercial conocido. Hasta éste momento, en nuestro País, no existe un estándar que indique hasta dónde se va a reparar el daño. Otro aspecto importante, es establecer reglas que especifiquen en qué deberá consistir la reparación del daño. Sobre esto, la LGEEPA señala en el numeral 152^o bis, que en el manejo de los residuos peligrosos que produzcan contaminación de suelo, el responsable de dichas operaciones deberán llevar a cabo las acciones necesarias para recuperar y restablecer las condiciones del mismo, pero ahora la interrogante que surge es ¿qué pasa cuando no se puede restablecer al estado anterior el ambiente? La Ley General de Vida Silvestre determina en el artículo 108^o que la reparación del daño consistirá en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y, en caso de que el restablecimiento sea imposible, la reparación se hará a través del pago de una indemnización. Con todo esto, se concluye que el derecho civil en México es insuficiente para resolver el tema de la reparación del daño ambiental, ello debido a que ésta materia es totalmente ajena a la reparación de daño ambiental, ya que no prevé nada al respecto. Además de que dicho derecho no está preparado con instrumentos jurídicos que hagan frente a éste

tipo de situaciones ya descritas. No se olvide que el *ius civile* tiene por objeto regular las relaciones entre los particulares, lo cual se encuentra muy alejado de los derechos de naturaleza difusa como lo son los derechos ambientales.

4.1.4 Delitos contra el ambiente

De entrada, debemos advertir que la sede penal no es la vía idónea para tratar de salvaguardar el ambiente. Considero que la política que se da en materia penal ambiental más que preventivo es represivo, y por ende, se sancionan las conductas consumadas que se ajustan a las hipótesis previstas en el tipo penal. Esto quiere decir que las mismas se aplican una vez que ya se infringió la norma penal. Pero además debemos reflexionar, ¿de qué nos sirve tener delincuentes que atentaron contra el ambiente en las cárceles, si el daño que se causó al medio ambiente es irreversible? Lo que se requiere, es tratar de prevenir los daños causados al ambiente o en su caso poder compensarlos o revertirlos. Por tanto el derecho penal en materia de prevención no es el adecuado.

El papel del derecho penal es el de castigar los ilícitos cuando se comentan contra el ambiente. Sin embargo, aquí también se encuentran algunas adolecencias negativas de esta materia. A lo largo de la historia se ha argumentado que el ser humano es sujeto del delito, sin embargo la sociedad en que vivimos va evolucionando y por tanto el derecho tiene que hacerlo al mismo ritmo. Como ejemplo de lo anterior surgen las personas jurídicas, las sociedades, asociaciones, y la visión que ha tenido la legislación hacia éstas es que las personas físicas son las que responden de los actos de la sociedad, y respecto a lo anterior tiene aplicación la siguiente tesis que al rubro dice:

“PERSONAS MORALES, RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS REPRESENTANTE DE LAS.

No puede admitirse que carezcan de responsabilidad quienes actuando a nombre de las personas morales, pues de aceptarse tal argumento los delitos que llegan a cometer los sujetos que ocupan los puestos de los diversos órganos de las personas morales quedarían impunes, ya que las sanciones deberían ser para la persona moral, lo cual es un absurdo lógico y jurídicamente hablando, pues las personas morales carecen de voluntad propia y no es sino a través de las personas físicas como actúan. Es por esto que los directores, gerentes, administradores y de más representantes de las sociedades responden en lo personal de los hechos delictuosos que comentan en nombre propio o bajo el amparo de la representación corporativa”.

Semanario Judicial del la Federación. Séptima Época. Vols 151-152, 2ª parte. Primera Sala. Amparo Directo 1042/81 30 de septiembre de 1981. Unanimidad cuatro votos.

No comparto este criterio emitido por el más alto tribunal acerca de la responsabilidad penal de las personas morales. Puesto que muchas asociaciones o personas jurídicas transnacionales abusando de esto pueden cometer ilícitos escudándose en que se debe de castigar a las personas físicas en especial a los directores, administradores, gerentes y aquellas personas que tengan capacidad de mando dentro de la empresa. Mientras que la corporación como tal no tiene ninguna responsabilidad penal o sanción. Por tanto, se tendría que cambiar la visión sobre las personas jurídicas y sancionarlas con penas más factibles y apropiadas para ellas, pues finalmente las personas físicas que trabajan en esas corporaciones son transitorias, no son permanentes, a diferencia de la persona jurídica quien se constituye con un fin principal, el cual es primordialmente la obtención de ganancias económicas. Las penalidades debieran ser más factibles para la persona jurídica, ejemplo de ello podrían ser: desde la disolución del ente jurídico como pena más grave, sanciones pecuniarias que sean asequibles y por tanto que se puedan cumplir, reparación del daño *verbi gratia* en el caso de que se hayan talado árboles, se condene al sentenciado a la numérica plantación de éstos aunado al seguimiento pertinente que dé la autoridad, ya que actualmente no se da así⁸⁸. Otra de las penalidades podría ser, la de invertir en un fondo el cual esté destinado a la

⁸⁸ Entrevista con la Licenciada Adriana Galván Chávez Secretaria Proyectista del Juzgado Segundo de Distrito del Décimo Primer Circuito de Morelia, Michoacán el día 26 de enero de 2010.

prevención de delitos ambientales, educar a la población y concientizar de manera formal e informal sobre los riesgos que se pueden tener de seguir incurriendo en las conductas nocivas para el ambiente. Si bien es cierto que no se puede privar de la libertad a la persona moral como tal, si se debe de establecer responsabilidad solidaria por parte de la misma.

Finalmente, otro de los inconvenientes que se presenta al momento de la reparación del daño ambiental, se da cuando en algunos casos los Agentes del Ministerio Público de la Federación piden la reparación del daño invocando los artículos del 30º al 38º del Código Penal Federal que refieren a la reparación genérica. Ello se debe a que muchas de las veces los Ministerios Públicos no cuentan con los conocimientos necesarios para el buen desempeño de su trabajo. Como ejemplo de la anterior situación se da cuando el representante social formula sus conclusiones acusatorias y solicita se condene al pago de la reparación del daño, en términos de los artículos 30º al 38º del Código Penal. Cuando el precepto que debiera invocar es el 421º del Código sustantivo Federal, en consecuencia no procede la condena al pago de la reparación. Sobre lo anterior tiene aplicación la tesis número 184278, III.2º P 86 P., pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, visible en la página 1256, Tomo XVII, Mayo de 2003, Novena Época que a la letra dice:

“REPARACIÓN DEL DAÑO, PARA SU CONDENA, TRATÁNDOSE DE DELITOS CONTRA EL AMBIENTE, EL JUZGADOR DEBE AJUSTARSE A LO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 421 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Tratándose de los delitos contra el medio ambiente que previene el título vigésimo quinto, capítulo único, del Código Penal Federal, cuando sea procedente la condena al pago de la reparación del daño que resulte con motivo de la responsabilidad penal del sentenciado en cualquiera de estos delitos, el juzgador no debe fundarse en los artículos del 30 al 38 del aludido ordenamiento legal, toda vez que esos delitos se encuentran contemplados en un apartado único del propio Código dentro del cual se contienen diversas disposiciones especiales que regulan lo concerniente a las normas de reparación del daño para los indicados tipos penales, pues el artículo 421 del invocado Código sustantivo, vigente en el momento de los hechos, dispone que: “Además de lo establecido en el presente título, el Juez podrá imponer alguna o algunas de las siguientes penas: I. La realización de las acciones necesarias para establecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; II. La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo; III. La reincorporación de los elementos

*naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos, siempre y cuando su reincorporación no constituya un peligro al equilibrio ecológico o dificulte la reproducción o migración de especies de flora o fauna silvestre; IV. El retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestre amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte. Para los efectos a que se refiere este artículo, el juez deberá solicitar a la dependencia federal competente, la expedición del dictamen técnico correspondiente”; por esa razón, ante la existencia de una disposición expresa que señala la forma en que debe repararse el daño en este tipo de delitos, no resulta aplicable la disposición general que regula la reparación del daño, prevista en los artículos del 30 al 38 del Código sustantivo federal, máxime si se toma en cuenta que, en el caso, la parte denunciante es una autoridad a la cual no se afectó su patrimonio y, por ello, no tiene carácter de ofendida para la reparación del daño, pues en realidad quien sufrió el daño ocasionado con motivo del delito fue el ecosistema y no la denunciante, y si a tal consideración se suma el hecho de que **el Ministerio Público al formular sus conclusiones acusatorias en el proceso solicitó se condenará al inculpado al pago de la reparación del daño, en términos de lo dispuesto por los artículos 30 al 38 del aludido Código sustantivo federal, es indudable que al no existir acusación especial en ese sentido, es decir, en términos del artículo 421 del multirreferido código punitivo, no procede la condena al pago de dicha reparación”.***

Por tanto, se advierte como ya lo había descrito, existe desconocimiento por parte de algunos Agentes del Ministerio Público para que se aplique la reparación del daño conforme la ley. Como evidencia de esto, se emitió la tesis antes descrita, la cual aclara la confusión que solía presentarse entre la reparación del daño genérica y la que se aplica en lo particular para delitos contra el ambiente.

4.2 Insuficiencia Administrativa

4.2.1 Denuncia Popular

Se comentó en líneas anteriores que la denuncia popular es uno de los mecanismos con que cuentan las personas para hacer del conocimiento de las autoridades ambientales de actos, hechos u omisiones que producen o puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o a los recursos naturales, o bien denunciar la contravención de la normatividad ambiental, con la finalidad de que se realicen las investigaciones pertinentes para que se adopten las medidas necesarias.

Realice un análisis de los artículos que integran el articulado de la denuncia popular, y sobre esto destaca lo siguiente:

a) Respecto al artículo 190º de la LGEEPA refiere los requisitos que deberá cumplir la denuncia: *“La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga: ... **IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante**”*. La duda en el caso específico es: ¿cómo se valoran las pruebas que presente el particular? Éste deberá ofrecer las más idóneas que produzcan pleno convencimiento a la PROFEPA de que se está causando un deterioro al ambiente. De nuevo, surge la misma problemática que se presenta en otras las otras sedes, el de las pruebas. En la mayoría de los casos, el denunciante carece de medios económicos para probar en su denuncia que el daño derivado de un acto u omisión puede producir desequilibrio ecológico. Actualmente no existe institución que brinde el apoyo necesario a una persona grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades para que auxilien al denunciante o denunciantes a robustecer su escrito de denuncia.

Queda claro que si la denuncia popular no cumple o no satisface el requisito de la prueba ésta no se admitirá. Como ejemplo de ello encontré una denuncia popular formulada por un ciudadano, el cual denunció que una fábrica estaba contaminado un río localizado en un municipio de Morelia, por omisión, el denunciante no señaló con exactitud la dirección, únicamente refirió a la colonia, calle y Municipio, sin mencionar el número. Sobre lo anterior recayó un acuerdo que decretó la no admisión de la misma, la autoridad argumentó que no se señaló el lugar exacto de la fuente de contaminación. Con esto se concluye que para la PROFEPA no fueron suficientes las pruebas que el denunciante aportó. Considero que con los elementos contenidos en su denuncia inicial era suficiente para que personal de la PROFEPA se constituyera en el lugar y averiguara si efectivamente se estaba

contaminando.⁸⁹ Éste hecho suena ridículo, pero lamentablemente es tan solo un ejemplo de la postura que asume la PROFEPA delegación Michoacán.

b) En relación con lo previsto en el numeral 190^o de la LGEEPA, tocante al hecho de que se debe ratificar la denuncia popular en un término de tres días, sin perjuicio de que la PROFEPA investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia. El artículo es claro al establecer que la Procuraduría investiga de oficio los hechos constitutivos de la denuncia. Sin embargo, éste precepto es transgredido por la propia PROFEPA, ya que en un acta circunstanciada de recepción de denuncia emitida por dicha dependencia señaló:⁹⁰ “... *A continuación de hace del conocimiento del denunciante que en caso de no ratificarla, esta Procuraduría de **así considerarlo**, dará seguimiento de oficio, sin que exista en consecuencia la obligación de informar respecto del trámite, seguimiento y resolución otorgado a la misma y por lo tanto las notificaciones se harán por los estrados*”... Esto indica que si no se ratifica la denuncia, se deja a criterio de la PROFEPA su seguimiento. Como se observa, la Procuraduría vulnera lo estipulado en la LGEEPA al consignar en el acta circunstanciada *que de “así lo considera”* dará trámite a la denuncia. Esto constituye un perjuicio y una transgresión para la Ley y los derechos ambientales de los individuos.

c) El artículo 199^o de la LGEEPA dice: “*los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abierto, podrán ser concluidos por las siguientes causas: ... IV. Por falta de interés del denunciante en los términos de esta capítulo podrán concluir las denuncias populares*”. Una vez que se revisó el capítulo VII de la LGEEPA no habla nada del interés del denunciante, y suponiendo que se refiera al interés del denunciante para que se proceda con la denuncia popular ante la PROFEPA, considero que esta causal no debería

⁸⁹ Expediente PFPA/MICH/DQ/78/0040/2008 consultado en el archivo del *Consejo Estatal de Ecología (COEECO)*.

⁹⁰ Expediente PFPA/MICH/DQ/79/0436/2008 consultado en el archivo del *COEECO*.

estipularse, ya que puede ocurrir que el denunciante por ejemplo sea un particular y denuncie a una empresa que está contaminando el agua del río, pero por algún motivo, este no continuó con el trámite de la denuncia, la consecuencia será que la PROFEPA dará por concluido la denuncia popular aunque se esté dañando el ambiente. La Procuraduría de oficio aún y cuando falte el interés del denunciante debe seguir el trámite hasta sus últimas consecuencias, y hacer honor a su encabezado que visible en sus hojas “*LA LEY AL SERVICIO DE LA NATURALEZA*”. Ya que entre las atribuciones de la PROFEPA se encuentran vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, y sancionar a las personas físicas y morales que violen los preceptos legales.⁹¹

d) Por otra parte, la PROFEPA delegación Michoacán, aplica en forma inexacta la ley, específicamente en el siguiente caso: una persona realizó una denuncia popular, debido a que en su predio encontró 72 tocones de pino derribado. Se siguió el procedimiento por todos sus cauces legales y culminó con una resolución que dictaba dentro de los puntos resolutivos esta medida correctiva: “... *SE LE RECOMIENDA AL CIUDADANO ... EN CUANTO PROPIETARIO DE LOS PREDIOS INSPECCIONADOS, REALIZAR COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN Y RESTAURACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO Y A EFECTO DE GARANTIZAR EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, LA REFORESTACIÓN DE LAS ÁREAS AFECTADAS POR EL DERRIBO, CON EJEMPLARES NATIVOS DE LA REGIÓN (PINUS), TENIENDO COMO PARAMETRO 1600 PLANTAS POR HECTÁREA EN ÁREAS AFECTADAS SEGÚN LAS CONDICIONES FÍSICAS DEL LUGAR, CON LAS MEDIDAS NECESARIAS QUE GARANTICEN SU SOBREVIVENCIA COMO LO ES EL ESTABLECIMIENTO DEL CERCADO Y ABRIR BRECHAS CORTAFUEGO ASÍ*

⁹¹ Para más detalle al respecto véase el Reglamento Interior de la SEMARNAT publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2006 a partir del artículo 118.

COMO EVITAR EL PASTOREO, LA REFORESTACIÓN DEBERA DE REALIZARLA EN LA PROXIMA TEMPORADA DE LLUVIAS Y UNA VEZ INICIADOS LOS TRABAJOS DE REFORESTACIÓN DEBERÁ DAR AVISO A ESTA PROCURADURIA DEL AVANCE DE LOS MISMOS⁹² ...”, como era de esperarse, el denunciante solicitó se dejara sin efectos dicho acuerdo, ya que la recomendación que emitió la PROFEPA solamente se aplica en caso de incendio o cuando existe explotación forestal, lo anterior y con fundamento en los artículos 120º , 121º , 124º y 125º de la Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable. Ante esto la Procuraduría acordó: “DEJAR SIN EFECTOS LA MEDIDA CORRECTIVA CONSISTENTE EN... CON INDEPENDENCIA DE QUE EL INTERESADO DE MANERA **VOLUNTARIA** REALICE LA REFORESTACIÓN DEL ÁREA AFECTADA”. Lo ya descrito indica que la PROFEPA delegación Michoacán desconocía la Ley General del Desarrollo Sustentable, la cual es muy clara al establecer en su artículo 125º que los propietarios, poseedores o usufructuarios de terreno de uso forestal están obligados a llevar a cabo, en caso de incendio, la restauración de la superficie afectada en un plazo máximo de dos años, debiendo ser restaurada la cubierta vegetal afectada. Aunado a ésta recomendación, el denunciante fue apercibido por la Procuraduría en los siguientes términos: “SE APERCIBE AL CIUDADANO ... QUE EN EL SUPUESTO DE QUE NO DEN CUMPLIMIENTO A LAS ANTERIORES MEDIDAS CORRECTIVAS Y DE SEGURIDAD, EN LA FORMA Y TÉRMINOS QUE SE INDICAN, SERÁN DENUNCIADO PENALMENTE ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, POR INCURRIR EN DELITOS CONTRA LA DESTIACIÓN AMBIENTAL...” Esta redacción es incorrecta, pues se refiere al denunciante en plural y no en singular. A esto, adicionémosle que la persona o personas que se enteren de lo sucedido a este sujeto, no le van a quedar ganas de denunciar ante la instancia correspondiente actos que atenten contra el ambiente, ya que la

⁹² Expediente consultado PFPA/MICH/57/0202/2008 en el archivo del COEECO.

Procuraduría en el caso particular trató al denunciante como si éste hubiese sido el causante del derribo de los árboles.

Finalmente, si partimos de la premisa que quien conoce de los actos o hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente, a los recursos naturales, cualquier persona podrá denunciarlo ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Sin embargo, es la misma PROFEPA la que emite recomendaciones a los particulares y a las autoridades, lo cual indica que la PROFEPA actúa como juez y parte ya que recibe las denuncias, abre el periodo de recepción de pruebas, efectúa procedimientos de inspección y vigilancia, emite la recomendación respectiva, o en su caso, determina e impone medidas técnicas correctivas o de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia. Tal circunstancia implica que no se respeta el principio de imparcialidad y equidad de las partes.

4.2.2 Acción Comunitaria

Como ya lo indiqué, el reconocimiento que se otorga a las personas físicas y morales o bien a los miembros de las comunidades afectadas para la interposición del recurso de revisión previsto en el artículo 180º de la LGEEPA, es un gran avance y puede servir de precedente para otras legislaciones en donde se reconozca un mecanismo efectivo que proteja el derecho consagrado en el artículo 4º constitucional. Con éste reconocimiento se viene abriendo camino para la protección de los intereses colectivos del gobernado y se constriñe a la autoridad para que revise sus actuaciones a petición de cualquiera de los facultados por la ley.

Sin embargo, el artículo 180º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar, no obstante lo anterior, la

ley no define qué es una comunidad. Por eso se preguntó a las autoridades ¿qué entienden por miembros de comunidad? Éstas manifestaron que es aquella persona que acredite con su credencial de elector que habita en el territorio mexicano. Lo antes descrito implica que se otorga la legitimación activa a cualquier persona para impugnar actos administrativos, en específico podrán interponer el recurso de revisión previsto en la LGEEPA.

De lo anterior, se desprende que el recurso de revisión previsto en la ley, tiene dos modalidades, la primera, cuando se promueva directamente por el afectado (artículo 176º) y la segunda, cuando lo interponga cualquier miembro de la comunidad (artículo 180º).

Con ésta reforma realizada en el año 1996, se pensó que la acción comunitaria se ejercería en cantidades. Pero la realidad ha sido otra, ya que no es muy recurrible la acción. Para tener la certeza de cuantas Acciones Comunitarias se promueven al año, me di a la tarea de solicitar a la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la SEMARNAT ésta información y la respuesta fue sorprendente, el **promedio anual obtenido es de 8 Acciones Comunitarias**. Mientras que para los años **2008 y 2009** se registraron **10 y 11 Acciones Comunitarias respectivamente**. Considero que lo anterior tiene su explicación en cierta forma al desconocimiento que tiene la población de sus derechos consagrados en la constitución y en la normatividad ambiental.

Se puede concluir, que con el artículo 180º de la LGEEPA se logra la participación pública de las comunidades indígenas, las cuales en materia ambiental muchas de las ocasiones son las protagonistas de obras o actividades que contravienen la ley ambiental. Es por eso que debe dársele a esta disposición, y dar a conocer la acción comunitaria como una herramienta la cual puede ser eficaz en contra de todos aquellos actos que vulneren la ley de la materia.

4.2.3 Recurso de Revisión

El recurso de revisión como su nombre lo indica, tiene por objeto revisar actos y resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. La finalidad principal de éste recurso es que el particular impugne actos administrativos cuando este crea que ha sido afectada su esfera jurídica, para que la autoridad actúe, revoque, anule o reforme. Sin embargo, dicho recurso está provisto de algunas inconsistencias procesales, las cuales repercuten de manera negativa para que se alcance la tutela efectiva de los derechos ambientales. Por ejemplo, el recurso de revisión se presenta ante la autoridad que emitió el acto impugnado y éste será resuelto por el superior jerárquico, hasta aquí todo marcha bien, pero cuando el acto impugnado proviene del titular de la dependencia, el recurso lo resolverá el mismo. Ello indica que la autoridad actúa como juez para conocer y decidir sobre el recurso y como parte al ser el titular dependencia que emitió el acto impugnado. A continuación cito un caso hipotético el cual ilustra el actuar de la autoridad. La SEMARNAT otorgó un permiso a una empresa para que esta de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos. Esta empresa se establece cerca de una comunidad. La comunidad afectada interpone el recurso de revisión en contra de ese acto y según lo establecido en la ley, el responsable de dicha dependencia es el titular de la SEMARNAT, por ende será el mismo el que conozca del recurso de revisión y lo resuelva. Lo anterior es a todas luces ilógico, además de atentar contra los derechos del justiciable. Ello porque es la misma autoridad la que revisa su acto, violando así el principio procesal de imparcialidad e igualdad de las partes. Otra de las insuficiencias presentadas en el recurso de revisión, es que éste es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente, lo cual implica que solo procede cuando se demuestre el interés jurídico. Si no se prueba, que dicha actuación de la autoridad afecta en la esfera de los derechos subjetivos, el recurso de revisión no procede. Reitero lo que ya se ha venido manifestando en apartados

anteriores, el interés que se debe de acreditar en cuestiones ambientales debe ser más amplio, simplemente debe bastar con probar que se está afectando la esfera jurídica del actor para que proceda el recurso de revisión.

4.2.4 Juicio de Nulidad

Minutti (2008) comenta que la única protectora del medio ambiente legitimada jurídicamente con carácter coactivo es la autoridad administrativa. Agregando, que cuando los hechos violatorios de la legislación ambiental provengan de particulares o entes públicos, solo está permitido repetir contra la autoridad la cual siempre estará implicada por conducta negativa (omisión) por no supervisar, controlar, limitar o sancionar al particular, o por conducta activa al violar directamente la ley al causar daños ecológicos.

El juicio de nulidad en sus inicios conocía únicamente asuntos Fiscales y Administrativos. Sin embargo, este mecanismo actualmente es utilizado para observar la legalidad de actos de autoridad de índole ambiental. Lo anterior constituye un desacierto para el derecho ambiental, ya que éste Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa no vela por la protección al ambiente. Resulta totalmente inadecuado que dicho Tribunal ahora sea usado para dirimir controversias relacionadas con la multirreferida materia. Es decir, la sede para la protección de los derechos de tercera generación no es la más idónea y adecuada, ya que la función del Tribunal Fiscal y Administrativo se limita únicamente a conocer la legalidad del acto administrativo emitido por la autoridad sin ocuparse de una verdadera defensa de los derechos ambientales. Para ilustrar lo anterior, propongo la siguiente hipótesis. La SEMARNAT impuso a un establecimiento clausura temporal, ya que dicho lugar arrojaba materiales peligrosos al ambiente sin observar la normatividad correspondiente. Ante esto, el particular interpone el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quién únicamente se limita a estudiar la legalidad o ilegalidad del acto, sin importarle los daños que ya se ocasionaron al ambiente,

la salud, calidad de vida de las personas afectadas por ese hecho y la transgresión del derecho a un medio ambiente adecuado para desarrollo y bienestar de la persona. En correlación con esto, Minutti (2008) asevera que muchas de las ocasiones está mejor defendido y protegido el particular que transgrede al ambiente que el propio medio ambiente, añadiendo: *“Los particulares, en su calidad de potenciales infractores ambientales, cuentan con más elementos para su defensa jurisdiccional que la propia autoridad como única defensora de la ecología”*. Por todo ello este esquema jurisdiccional resulta inapropiado e insuficiente para la defensa integral de protección ambiental. Aunado a ello, otra problemática que se observa en sede administrativa es que el juicio ante el Tribunal es improcedente cuando: Artículo 8º fracción I de la LFPCA *“Que no afecten los intereses jurídicos del demandante”*, lo cual representa un obstáculo si se quiere hablar de una verdadera efectividad de justicia ambiental, ello debido a que las cuestiones ambientales son temas que benefician y perjudican a un grupo de personas, las cuales pueden ser indeterminadas e indeterminables. Hagamos la siguiente suposición: ¿Qué pasaría si el titular de la SEMARNAT autoriza la construcción de una obra en un área natural protegida? Los particulares que pretendan demandar la nulidad de éste acto de autoridad por considerarlo ilegal, tendrían que acreditar que dicho acto afecta sus derechos subjetivos (interés jurídico), ¿cómo acreditarían lo anterior? Por tanto, éste supuesto previsto en el artículo 8º fracción I, impide el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica (interés legítimo) por actos administrativos. Con todo lo ya descrito en párrafos anteriores, se puede concluir que la protección de los derechos ambientales previstos en las sedes jurisdiccional y administrativa, hasta este momento no satisfacen las necesidades de la sociedad. Del análisis y estudio de cada uno de ellos se desprende que los mecanismos ya mencionados, hoy en día resultan insuficientes para la tutela de estos derechos. Lo anterior, tiene su explicación en el hecho de que la legislación de cada una de las materias ya tratadas, fueron rebasadas por la nueva realidad.

CAPÍTULO QUINTO

5. PROPUESTAS PARA LA TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS AMBIENTALES

Como ya vimos en el capítulo anterior, las vías jurisdiccionales y administrativas actuales resultan insuficientes para la adecuada protección de los derechos ambientales. Ante esta realidad debemos identificar y proponer alternativas que permitan una tutela efectiva de éstos derechos. Es por eso que en el capítulo quinto se analizarán de manera breve algunas de las propuestas más elaboradas que se han hecho hasta este momento. Ya que el estudio de las mismas bien pudiera merecer la elaboración de una tesis que las estudie de forma más detallada. Sin embargo, desde una visión muy general se analizarán con el propósito de saber si las mismas pudieran contribuir al fortalecimiento de los derechos ambientales. La mecánica aplicada para el desarrollo de este capítulo consistirá en la mención de las distintas propuestas, y posteriormente se hará el comentario pertinente sobre la misma.

5.1 La primer propuesta que se estudiará, es posiblemente la más próxima a aplicarse en territorio nacional ello debido a su aprobación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Versa sobre **la adición al artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta pretende incorporar las acciones colectivas al sistema jurídico mexicano.** Presentada en la Cámara de Diputados por el diputado Juan Guerra, el 5 de febrero de 2008 y el mismo mes y año en la Cámara de Senadores por el senador Jesús Murillo Karam.

La exposición de motivos de la reforma al artículo 17º constitucional, toca un punto muy importante que me parece atinado y certero exponiendo lo siguiente: *“Que para el establecimiento de un verdadero estado de derecho, al que como mexicanos aspiramos, no es suficiente la incorporación al sistema jurídico de derechos sustantivos, **sino que se debe establecer tanto acciones***

y procedimientos que sean sencillos y eficaces, los cuales permitan que se puedan ejercer y la defensa adecuada de los mismos. Pues en caso contrario estaríamos dentro de un sistema perverso, que provocaría que las violaciones a los derechos y al sistema jurídico sean toleradas por falta de medios de acceso a una justicia real.⁹³

De lo ahí descrito, se deduce que se deben establecer mecanismos asequibles para cualquier ciudadano que considera que su derecho consagrado en el artículo 4º constitucional párrafo quinto ha sido conculcado. Es decir, no basta que de manera constitucional se prevea, como hasta el momento ocurre, sino que se deben instituir procedimientos comprensibles, asequibles, eficaces y sencillos al alcance de los gobernados. El ciudadano debe contar con procesos eficaces que se puedan hacer valer en cualquier desde el momento mismo en que sus derechos sean transgredidos.

La misma exposición de motivos refiere que nuestro sistema jurídico mexicano da prioridad al paradigma de protección de derechos individuales sobre los colectivos, lo cual en su momento satisfizo las demandas de la sociedad. Ahora las necesidades de la población van más allá que dar protección a los intereses individuales. Es necesario que se tomen en cuenta las colectividades y se les otorgue acceso a la justicia a sectores amorfos.⁹⁴ Es precisamente en éste momento que se demanda una verdadera defensa de derechos de colectividades, de masas, de personas que se desconocen entre sí, pero que se caracterizan porque nuestro sistema jurídico mexicano ha sido insuficiente con ellos, y les has negado la administración de justicia, ello por carecer de legislación que tutele los derechos de tercera generación. A éstos grupos ya descritos los unen circunstancias fácticas como vivir en una zona donde se pretende ubicar un relleno sanitario por ejemplo.

⁹³ Para más detalle sobre la exposición de motivos véase el proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁴ En este contexto se refiere a sectores los cuales se encuentran dispersos, indeterminados, pero vinculados por circunstancias de hecho.

El propósito de la reforma al artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es señalar en nuestra Carta Magna las acciones y procedimientos colectivos como medios para tutelar en sede jurisdiccional derechos e intereses colectivos. De aprobarse en las legislaturas de los Estados esta propuesta se estaría dando un paso hacia la justiciabilidad de los derechos llamados de tercera generación, pues se estaría implementando una vía para la efectividad de éstos derechos metaindividuales.

Dentro de ésta reforma se está incluyendo el derecho a un medio ambiente, además de otros derechos colectivos, cuya característica principal es que sus titulares son grupos humanos. Dentro de éstos derechos denominados de tercera generación se encuentran: el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al patrimonio artístico y cultural, el derecho de protección a los consumidores, el derecho a los usuarios de servicios financieros y los derechos de los indígenas.⁹⁵

Por tanto, se propone adicionar al artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un tercer párrafo y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes quedando de la siguiente forma (Visible en el anexo número 1)⁹⁶:

⁹⁵ Para más información sobre los derechos de tercera generación, véase la siguiente página: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr21.pdf>.

⁹⁶ Inicialmente el Senador Jesús Murillo Karam presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que adicionaba un párrafo quinto al artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente, la mesa directiva del Senado de la República turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente. En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2009 el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría de 100 votos a favor el dictamen con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, en esa misma fecha fue enviada la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes a la Cámara de Diputados. Finalmente, el 23 de marzo de 2010 quedó el proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pendiente de aprobación en legislaturas de los Estados al momento de terminar la tesis.

“Artículo 17º 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.

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, los Estados y el Distrito Federal 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 corresponden a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.

De lo anterior, se desprende el reconocimiento de las acciones colectivas, por ende el reconocimiento de los derechos e intereses colectivos. Ello tiene íntima relación con el tema que se ha venido puntualizando en esta tesis, y es precisamente la protección de colectividades a través de vía constitucional. Con esta adición se intenta garantizar el acceso a la justicia de intereses de grupo. Sin embargo, esta iniciativa la considero incompleta, pues omite expresar que los procedimientos judiciales a través de los cuales se ejerzan las acciones colectivas deberán estar dotados de sencillez y celeridad. Lo anterior tiene su fundamento en los derechos que se están salvaguardando como lo son protección a los consumidores y a los usuarios de servicios financieros, pero en lo que aquí interesa, la salvaguarda de los derechos ambientales ya que la humanidad principalmente, ve amenazado el más fundamental de sus derechos, que lo es el de la propia existencia. Otro aspecto que es importante abordar, es que la iniciativa que se está analizando no expresa en forma clara los titulares legitimados para el ejercicio de las acciones colectivas. Lo anterior es requisito indispensable para la verdadera efectividad de éstos derechos. Pues pudiera suceder que el Congreso de la Unión al realizar las adecuaciones legislativas correspondientes concediera legitimación a unos cuantos. Esto sería lamentable, ya que significaría ir en contra de la esencia misma de las acciones colectivas cuya característica principal es que son supraindividuales, de naturaleza indivisible y sus titulares son un grupo, categoría o clase de personas ligadas por circunstancias de hecho o vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base, tal y como lo refiere Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica. Por ende y siguiendo la misma lógica, la legitimación debe ser amplia y otorgarse por ejemplo a cualquier persona física afectada, a miembros o grupos que

defiendan los intereses de éstos, asociaciones o sociedades constituidas que tengan entre sus fines la defensa de los derechos, los partidos políticos, personas morales o jurídicas, al Ministerio Público o en su caso a cualquier otro ente, pues de lo que se trata con las acciones colectivas es que exista una legitimación amplia para su ejercicio. Un aspecto positivo que se debe mencionar, es que se incorporó lo relativo a la reparación del daño. Esto constituye tema principal en los derechos de tercera generación. Sobre el tema de reparación del daño se debe ser muy cuidadoso sobre los mecanismos que se vayan a constituir para hacerla efectiva, en especial en materia ambiental. Se tiene el referente de países de Latinoamérica como Brasil quien constituyó un Fondo Ambiental que aplica única y exclusivamente los fondos que percibe para proyectos ambientales que promuevan el uso racional de los recursos naturales y el mantenimiento, mejora o recuperación de la calidad ambiental de los diferentes ecosistemas brasileños.

Esta adición al artículo 17º Constitucional contempla la protección de derechos e intereses colectivos, como protección al consumidor, usuarios de servicios financieros y la protección al ambiente. Sin embargo, considero que a la materia ambiental se le debe dar tratamiento especial, ello derivado de la envergadura que representa la protección al ambiente y como requisito indispensable para la supervivencia del ser humano. Ésta propuesta podría dar acceso a la justicia y proteger a grupos heterogéneos, pero considero que ésta no viene a resolver el problema de fondo que se presenta en las cuestiones ambientales, ya que únicamente atiende una parte y no ataca el problema principal de la justicia ambiental.

5.2 Por otra parte, la segunda propuesta versa sobre un proyecto en donde se pretende **reformular el Código Federal de Procedimientos Civiles e incorporar un título tercero denominado “De los procedimientos Colectivos”**. Dicho proyecto legislativo, fue elaborado por Alberto Benítez, Eduardo Ferrer Mac Gregor y Antonio Gidi por encargo del senador Jesús Murillo Karam el cual trata de incursionar las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos (Visible en el anexo número 2).

En este proyecto aún los artículos no están numerados, pese a ello se expone:

“La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones transindividuales cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponde a los miembros de un grupo de personas”.

Lo anterior significa que se pretende implantar la acción colectiva como instrumento que tiende a recoger y tutelar los derechos colectivos lato sensu (Derechos Difusos, Derechos Colectivos y los Derechos Individuales Homogéneos). Indiscutiblemente aquí se estaría dando protección a los derechos ambientales.

La acción colectiva se entablará a través de una demanda, la cual tendrá por objetivo establecer a través de la vía jurisdiccional la tutela de derechos colectivos en *lato sensu*.

Otro de los artículos que contiene éste proyecto enfatiza: *“Serán competentes para conocer de los procedimientos colectivos los jueces y Tribunales del Poder Judicial de la Federación del lugar de ocurrencia de los hechos u omisiones imputados a la parte demanda o del domicilio del*

demandado, a elección del actor". De ahí que el órgano competente para conocer de las acciones colectivas lo será el Poder Judicial de la Federación, a través de los Jueces Federales. Esta situación no es muy atinada, ya que para la materia ambiental, insisto deben ser jueces especializados, lo anterior obedece a que la protección de los derechos ambientales se encuentra compuesta de leyes, decretos, normas oficiales mexicanas de complejidad científico-técnica, lo cual dificulta que jueces que conocen materia civil, estén facultados para resolver litigios ambientales. Además de que los procedimientos que se manejan en materia de ambiente son complejos y delicados, por lo que lo ideal sería crear un tribunal especializado en la materia. El derecho ambiental demanda que los juzgadores que impartan justicia en la materia estén capacitados y especializados. Por otra parte, con éste proyecto de reforma se incorporaría al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual implica que la defensa del ambiente dependa de la materia Civil, lo cual no se considera un acierto, ya que no es la vía adecuada para la protección de los derechos ambientales, pues éstos van más allá del establecimiento de las acciones colectivas. Por lo cual concluyo, que la justicia ambiental debe ser independiente y autónoma, debido a la naturaleza misma de la materia.

Otro artículo del proyecto legitima para comparecer a ejercer las acciones colectivas a: *"a) La Entidad Pública Relevante, entendida como aquella a cargo de la protección o tutela del derecho o interés amenazado o vulnerado de acuerdo con la legislación aplicable; b) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; c) Asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas; d) Cualquier miembro de la colectividad o grupo; e) El Ministerio Público"*.

Una de las fortalezas de este proyecto lo es precisamente en materia de legitimación, ya que la misma rompe con los paradigmas tradicionales en donde se requería la existencia de un interés jurídico para la procedencia de la acción y ahora sólo requiere que cualquier afectado accione las acciones colectivas.

Otro de los articulados que destaca, es el concerniente a las notificaciones que se hacen a las partes que a la letra dice: *“Una vez que el juez ha certificado el cumplimiento de los requisitos de procedencia, el juez ordenará notificar a los miembros de la colectividad o grupo mediante los medio idóneos para tales efectos. En todo caso, la notificación deberá ser económica, eficiente, amplia y tendiente a alcanzar al mayor número de legitimados colectivos y miembros de la colectividad o grupo. La notificación contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales del procedimiento respectivo.*

El juez podrá ordenar la notificación a que se refiere este artículo en cualquier medio masivo de comunicación que estime pertinente.

Las notificaciones ordinarias se entenderán exclusivamente con las partes en el proceso”.

Este tipo de notificaciones rompe con los moldes tradicionales implantados en el derecho civil y en otras disciplinas jurídicas. Es evidente que por el tipo de derechos que pretende proteger, las notificaciones se están ajustando a las necesidades reales de los Derechos Colectivos. Pienso que lo anterior constituye un adelanto en materia de notificaciones de derechos de tercera generación. Hacer uso de medios masivos de comunicación y tecnologías tiene como objetivo principal que la población se entere para que se presente a dirimir su derecho el cual se está viendo afectado por determinada acción u omisión de alguna autoridad, o bien en contra de un particular que está transgrediendo los derechos ambientales.

Otro de los artículos que conforma éste proyecto contempla un instrumento procesal muy utilizado en materia civil y son las diligencias para mejor proveer, sobre esto dice: *“Para mejor resolver, el juzgador debe valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, sin más limitaciones que la relevancia con el asunto controvertido*

El juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de amicus curiae o de cualquier otra, siempre que tengan relevancia con el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflictos de interés respecto de las partes, y podrá basar su resolución de la controversia en dichas manifestaciones o argumentos.

El juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal conforme lo establecido en el párrafo anterior y de los argumentos o manifestaciones por ellos vertidos”.

Lo anterior implica que el juzgador mediante este instrumento procesal, tratará de dilucidar contradicciones, divergencias entre las partes y por ello tratará de allegarse de documentos, escritos, y lo que considere necesario para poder llegar a la verdad de los hechos y dictar la sentencia respectiva.

En cuanto a cuestiones de probanza el proyecto expresa: *“Si por razones de índole económico la parte que esté obligada a probar no pudiere hacerlo, el juez podrá solicitar a cualquier entidad pública, la realización de los estudios o presentación de los documentos necesarios para mejor resolver el litigio en cuestión si ello estuviere dentro de su área de gestión. Lo mismo ocurrirá cuando la entidad pública sea la única persona con posibilidades de realizar los estudios o presentar los documentos referidos.*

El juez podrá requerir prudencialmente a la Entidad Pública Relevante o a cualquier tercero la elaboración de estudios o presentación de los medios probatorios necesarios con cargo al Fondo”.

Esta parte está contemplando algo que se ha venido tachando en cuanto la carga de prueba. En innumerables situaciones la persona que tiene que probar se ve imposibilitado por razones de índole económico a costear la

prueba, sin embargo este numeral está dando la alternativa para que el ofrecimiento de la prueba no represente un obstáculo y el juez pueda solicitarla a las instituciones respectivas su emisión, y de éste modo lograr una sentencia que se encuentre fundamentada en pruebas.

En lo referente a los tipos de sentencia de las acciones colectivas contempla:

“En acciones colectivas provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos, el juez podrá ordenar al demandado la realización de conductas o la abstención de las mismas, en aras de proteger el derecho o interés amenazado o violado y evitar futuras violaciones a los mismos. Para lo anterior, establecerá plazos prudentes para su incumplimiento y las medidas de apremio en caso de incumplimiento”.

De lo ahí descrito se infiere que las sentencias que dictará el juez serán de carácter preventivo precisamente contemplando que en las acciones colectivas pueden estar en juego derechos o intereses que de llegarse a vulnerar sería de imposible reparación.

Una vez que ya se examinó algunas partes del articulado del proyecto de incorporación de las acciones colectivas al Código Federal de Procedimientos Civiles, se está en la condición de aseverar que no considero útil ni eficiente, incorporar la defensa de los derechos ambientales dentro de la tutela de las acciones colectivas, esto debido a que como ya se mencionó en párrafos anteriores la materia ambiental es muy amplia y a su vez está conformada por procedimientos que se encuentran previstos en distintas legislaciones que a su vez conforman la legislación ambiental.

Si bien contiene principios interesantes como: legitimación amplia para ejercer las acciones colectivas, tipos de notificación que se utilizaran tales como los medios masivos de comunicación, diligencias que ordenará el juzgador para

mejor resolver con el propósito de que se dé el esclarecimiento del asunto, el apoyo que recibirán tanto el juzgador como la parte obligada a probar en el caso de que éste último carezca de recursos económicos y en donde cualquier entidad pública los auxiliará para el ofrecimiento de las pruebas cuyo costo correrá a cargo de un Fondo, y los tipos de sentencias las cuales podrán ser preventivas. No obstante lo anterior, parece que no es recomendable ni mucho menos aconsejable para la materia, que los jueces federales conozcan de las acciones colectivas en donde se incluye los derechos ambientales y otros derechos de distinta índole que no tienen que ver con los derechos ambientales. Ya que el juzgador se avocaría para conocer de asuntos de diversa índole como: los derechos de los consumidores, derechos de los usuarios de servicios financieros, derechos de los indígenas y otros derechos, cuya única relación con los derechos ambientales es que éstos pertenecen grupos los cuales mucha de las ocasiones son indeterminables y no se conocen entre sí. Los asuntos relativos a los derechos ambientales no deben dilucidarse en tribunales donde se les dará tratamiento genérico y que además dependen del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esto, no es lo más funcional para la materia ambiental, pues como ya se indicó en párrafos anteriores una de las principales características de la justicia ambiental es la multidisciplinariedad. Por ello se recomienda que los juzgadores sean personas especializadas y capacitadas para conocer y resolver de la forma más adecuada cualquier contienda. Por ende, somos de la idea que debe construir un entramado jurídico idóneo y especial para la protección de los derechos ambientales.

5.3 La última y tercera iniciativa que se analizará trata de la creación de un Tribunal Nacional Ambiental. Fue presentada por la diputada María Eugenia Jiménez Valenzuela la cual en un inicio proponía reformar los artículos 73º y 99º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, sobre esta recayó un dictamen de decreto de fecha 5 de marzo de 2009 por el que se reforman los artículos 73º , 94º , 116º y 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se

transcribe la parte medular de la misma, el complemento de ésta se encuentra (visible en el anexo número 3):

“La jurisdicción ambiental nacional se integrará por los siguientes órganos:

Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:

- 1. Una Sala Superior Ambiental.*
- 2. Cinco Salas Regionales Ambientales.*
- 3. Juzgados Federales Ambientales.*

Tribunales Estatales Ambientales adscritos al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa que se integrará por:

- 1. Una Sala Superior Estatal o Local.*
- 2. Juzgados locales ambientales.*

Existirá un Tribunal Ambiental del Distrito Federal, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal, en los términos de la Ley, tomando como base lo siguiente:

- 1. Una Sala Superior Local del Distrito Federal.*
- 2. Juzgados Locales Ambientales.”*

Una vez descrito el decreto que reforma los artículos 73º, 94º, 99º, 116º y 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso comentar que esta ha sido una de las propuestas más elaboradas que se ha presentado hasta el momento en materia ambiental. La misma ha gozado de la simpatía y aceptación entre los expertos en la materia los cuales desde distintos ámbitos reconocen y coinciden en la necesidad de una Jurisdicción Ambiental, o bien en la constitución y creación de Tribunales Especializados en la materia.

Incluso, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha apoyado la iniciativa y muestra de ello fue el 1er Encuentro Internacional sobre Jurisdicción Ambiental, celebrado en Puerto Vallarta, Jalisco en donde se expuso la necesidad de crear una Jurisdicción Nacional Ambiental, y donde se vio la tendencia por parte de la Corte respecto de tal iniciativa.

De las fortalezas que presenta esta iniciativa son:

1. Se crea un **Tribunal Nacional Ambiental**, para conocer asuntos en donde se ventilen litigios derivados de la materia ambiental, es decir un tribunal especializado en donde única y exclusivamente se administre justicia ambiental. Lo anterior constituye un progreso, debido a que los asuntos relacionados con la materia los venía conociendo a nivel federal el órgano administrativo dependiente del Ejecutivo Federal, caso específico la PROFEPA, que es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, por tanto la primera no goza de autonomía plena en el ámbito presupuestal. Los juicios que podrían conocer los tribunales y jueces ambientales, por una parte, serían aquéllos promovidos contra actos u omisiones de autoridades federales, locales o municipales, sea por considerarlos violatorios del derecho al medio ambiente, o bien, por afectar derechos ambientales fundamentales. Por otro lado, también conocerían de actos que llevan a cabo los particulares, quienes deben sujetarse a la permisibilidad de cualquier órgano del Estado, ya que estos actos bien pudieran afectar, vulnerar o restringir el derecho al medio ambiente, los derechos ambientales y ocasionarse una afectación para tercero. Éste último punto, en donde se señala que los tribunales y jueces ambientales no solamente conocerán de actos u omisiones de las autoridades en sus distintos niveles, sino de todos aquellos actos de particulares, es un acierto jurídico, ya que los particulares en muchas de las ocasiones son los principales infractores de la ley.

2. Desaparece el término de interés jurídico y se cambia por el de interés legítimo, lo cual da entrada para que cualquier sujeto que resulte afectado por actos contrarios a la ley inste a los tribunales ambientales para que se le administre justicia.

3. Se abre la posibilidad de que cualquier persona llamémosla persona física o moral, particulares individuales u organizados cuyo derecho se vea afectado, pueda tocar la puerta del órgano jurisdiccional para que se dirima los litigios ambientales. Esto garantizaría que no se caiga en una situación perversa como sucede actualmente en donde se reconoce el derecho a un medio ambiente sano y adecuado, pero se carecen de los mecanismos procesales para hacer efectivo éste derecho.

4. Es muy legítimo el llamamiento que se hace de terceros interesados los cuales pueden ser particulares o bien una autoridad quienes pudieran resultar agraviados con motivo de la sentencia que se emitió, lo benéfico de esto es que no se está excluyendo a ninguna persona que pudiera resultar dañada con la sentencia.

5. Otro de los beneficios que advierto si se llegase a crear el Tribunal Ambiental, es que este dictaría de oficio o a petición de parte medidas cautelares dentro del juicio. Las cuales tendrían como objeto principal evitar la transgresión de los derechos fundamentales que tutela la Constitución, además de impedir que se cause un riesgo o daño grave sobre el ambiente. En materia ecológica, principalmente lo que se persigue es evitar daños que pudiesen ser de imposible reparación para el entorno ambiental.

Esta materia debe ser vista como un asunto de seguridad nacional, esto por el bien jurídico que se ésta tutelando.⁹⁷

⁹⁷ Por ejemplo, si se derraman grandes cantidades hidrocarburos en el mar al cual muchos han llamado el gran basurero del hombre (por la cantidad de aguas negras, químicos, hidrocarburos, basura que van a dar al mismo), esto repercute de manera negativa sobre la flora y fauna que ahí se encuentra, además que el

La ley general procesal ambiental, deberá dictar medidas de diferentes tipos en pro del ambiente las que podrían ser: preventivas, precautorias, inhibitorias, negatorias y prohibitivas tratando de anticipar ciertos actos o hechos que de llevarse a cabo serían irreparables, por tanto se deben dictar las disposiciones que den protección integra hacia el entorno ambiental, o en su caso cuando el daño ya se suscitó se tomen ciertas decisiones cuya finalidad estén encaminadas a mitigar los daños.

6. Permite presentar la demanda en la cual se expresarán los daños que se puedan causar al ambiente ante un juez de la localidad del municipio. En caso de que no exista un órgano jurisdiccional que dirima los conflictos. Esto representa un signo de la disponibilidad que se está dando hacia un mayor acceso a la justicia ambiental al permitir la presentación de la demanda ante un juez común. La intención del legislador fue proteger el ambiente a toda costa. Además de que el juzgador podrá dictar las medidas cautelares o preventivas que tengan como fin evitar que se consume o que continúe con el daño ambiental.

7. Las sentencias que se dictarán en los procesos ambientales condenarán al pago de la reparación del daño por medio de una indemnización. La ley general procesal ambiental tendrá que expresar y detallar que se deberá requerir para acudir a reclamar la indemnización por daños al ambiente. Es interesante es que se está contemplando una doble reparación de daño: para el ambiente y para los particulares.

8. El juez o el tribunal ambiental que conozca del juicio podrá determinar cuándo una norma general que se está impugnando es violatoria de la

daño que se causa se considera irreparable, aunado el hecho de tener consecuencias inmediatas y mediatas, debido que los daños ambientales son permanentes y progresivos.

Constitución. El propósito es salvaguardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ambiente de normas generales que la vulneren.

De las debilidades de ésta propuesta se observa principalmente la siguiente: existe una inconsistencia de ésta propuesta la cual se encuentra visible en el artículo 99º fracción XI inciso a) la cual dice: *“los jueces federales ambientales y los jueces estatales ambientales tienen competencia para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental a **elección del impugnante o reclamante, con independencia de la materia o de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o sea el fundamento de reclamación, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida quede dentro del territorio federal o estatal en su caso**”* Lo anterior es inadecuado, pues como se desprende del texto se está dando una notoria invasión de competencias. ¿Cómo se va a dejar a un juez estatal que resuelva un asunto que le compete única y exclusivamente a la Federación por ejemplo en el caso de manejo de materiales y residuos peligrosos para el ambiente?, o ¿cómo un juez federal va resolver una controversia de índole estatal?. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y LGEEPA son claras al señalar las competencias que se le atribuyen a la Federación, Estados y Municipios.

5.4 Conclusiones

Toca el momento de hacer algunas acotaciones en torno al tema que se analizó en esta tesis. Una vez que se mencionaron y se analizaron con detenimiento los mecanismos de protección al ambiente que existen en sede administrativa y jurisdiccional, se está en condiciones de remarcar algunas conclusiones, por ejemplo:

Una de las principales funciones del derecho ambiental es la creación de ordenamientos jurídicos, los cuales regularán la conducta humana, a fin de evitar comportamientos negativos en contra del ambiente.

El derecho a un medio ambiente consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho de tercera generación. Algunas características esenciales de estos derechos son: que es de orden público, pues tiende a proteger la seguridad de la comunidad, y recae sobre una población cuyos titulares son personas indeterminadas.

El derecho a un medio ambiente sano y adecuado, previsto en el artículo 4º párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tutelarse de manera efectiva e integral, ya que actualmente se limita a ser la declaración de un derecho llena de buenas intenciones, pero carente de los instrumentos procesales que lo puedan hacer exigible.

Correlativo a los derechos ambientales que como individuos tenemos, existe la obligación de cuidar, preservar y prevenir daños que pudiesen ser irreparables en nuestro entorno natural.

El marco jurídico ambiental en México ha avanzado y se ha fortalecido con los tratados y acuerdos internacionales. Sin embargo, no es suficiente lo que se tiene, pues para hacer frente a los retos existentes, es necesario aterrizar los mecanismos, procedimientos, e instrumentos que permitan una verdadera protección del ambiente y los derechos ambientales.

Los mecanismos procesales para la defensa de los derechos ambientales actualmente se conocen en dos sedes. La primera corresponde a la jurisdiccional, en la cual se encuentra: el juicio de amparo, la responsabilidad civil, la reparación del daño y los delitos contra el ambiente. La segunda llamada sede administrativa, se conforma por la denuncia popular, la acción comunitaria, el recurso de revisión y juicio de nulidad.

Países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia cuentan con propuestas muy interesantes relativas a la defensa de los derechos difusos y la legitimación. Ahora bien, de las experiencias de esos países se deben tomar en cuenta, sobre todo las cuestiones positivas. De Argentina el Amparo Colectivo, de Brasil la Acción Colectiva, la Acción Popular y el Mandamiento de Seguridad, de Colombia las Acciones Populares. Todas estas instituciones, pudieran abonar en el campo jurídico ambiental mexicano, ya sea creando figuras semejantes o bien haciendo una conjunción de las mismas para la tutela efectiva de los derechos ambientales.

En la actualidad, los mecanismos existentes para la protección del ambiente son insuficientes, puesto que los mismos no garantizan el pleno respeto de los derechos ambientales, ni el acceso efectivo a una justicia ambiental.

Para que la tutela del ambiente sea eficaz, deben incorporarse desde la Carta Magna preceptos que tengan como objetivo principal el establecimiento de mecanismos accesibles para todo ciudadano, ya que el objetivo principal es brindar una verdadera protección al ambiente y a los derechos ambientales colectivos con lo que recientemente se ha avanzado.

En la actualidad, nuestro sistema jurídico mexicano protege más a los intereses individuales, por tanto se deja en estado de indefensión a las colectividades o grupos.

Federación, Estado y Municipio, deben trabajar de manera conjunta e incluir en sus agendas políticas la protección de los derechos ambientales.

El ambiente debe ser considerado como tema de Seguridad Nacional. Por tanto, el gobierno no debe de titubear para incluir en la Agenda Política todas aquellas medidas tendientes a la prevención y protección del ambiente.

En caso de llegarse a configurar Tribunales Especializados, el proceso deberá estar caracterizado por la agilidad, sencillez y accesibilidad a los juicios, ello en razón del bien jurídico que se está tutelando.

Para hacer viable y efectiva la defensa de los derechos ambientales, se debe contemplar en la ley el interés legítimo, puesto que este permite a todos aquellos sujetos, grupos sociedades o asociaciones reclamar cuando sientan que sus derechos ambientales reconocidos y protegidos en el ordenamiento jurídico han sido transgredidos por la autoridad o el particular.

En temas ambientales, el alcance de las sentencias deberán ser *erga omnes*, esto debido a la naturaleza colectiva del derecho protegido.

La política ambiental que hasta el momento ha seguido México debe replantearse, esto con el objetivo de mirar hacia atrás, ser críticos y reflexivos. Ver si realmente ha habido avances importantes. Superar las debilidades y robustecer aún más las fortalezas es una de las tareas pendientes.

La especialización de la justicia ambiental no debe postergarse más, pues ello pone en riesgo la salud y el bienestar de los seres que habitan el planeta.

Propugnamos por la creación de tribunales especializados en materia ambiental, de índole Federal, Estatal y Municipal. Con ello se fortalecería la idea del medio ambiente como derecho humano fundamental.

Finalmente, debo decir que para la consolidación del Estado de Derecho en México se exige de la conformación de órganos especializados en impartición de justicia en materia ambiental, cuyos juzgadores estén comprometidos y su misión principal sea respetar y aplicar la ley ambiental.

5.5 Propuesta

Todo lo analizado en esta tesis tanto en el marco jurídico de los mecanismos procesales ambientales jurisdiccionales y administrativos de ámbito federal, la protección que del ambiente hacen algunos países de Latinoamérica, la insuficiencia de los mecanismos procesales ambientales ya descritos, y las distintas propuestas e iniciativas como la incorporación al artículo 17º Constitucional de Acciones Colectivas, la incursión de acciones y procedimientos colectivos al Código Federal del Procedimiento Civiles y la instauración de un Tribunal Nacional Ambiental nos permiten sostener lo siguiente:

Como ciudadanos mexicanos preocupados por lo que está sucediendo a nuestro alrededor, debemos comprometernos en cuidar y salvaguardar nuestros recursos naturales. La pasividad debe terminarse ya que los problemas ambientales nos están rebasando. A esta generación le corresponde hacer el compromiso de cuidar los recursos naturales para las generaciones futuras. No debe titubearse en cuanto a la protección que el ambiente amerita, ya que éste es un tema que debe incluirse con carácter de prioritario en la agenda política nacional. Lo anterior, con el propósito de que en los tres niveles de gobierno diseñen estrategias, opere proyectos y programas en forma más coordinada. La Federación, los Estados y los Municipios deben trabajar de manera conjunta hacia un mismo fin, su principal tarea será coordinarse para que cada uno asuma la responsabilidad que le corresponde conforme a su respectiva esfera de competencia. La defensa del medio ambiente, implica un gran reto; sólo con la decidida participación de todos los actores políticos, de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto podrán lograrse resultados relevantes.

Actualmente contamos con algunas instancias las cuales están trabajando en pro del ambiente. Pero lamentablemente esto no es suficiente,

porque la protección de cuidado del ambiente debe ser tema y eje principal de las autoridades.

La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural de la nación son de gran importancia para los diversos sectores. La defensa del medio ambiente es una responsabilidad que no puede soslayarse; los niveles de deterioro de nuestros ecosistemas, la pérdida de diversidad biológica, la contaminación, la deforestación y la desertificación del territorio nacional, muestran indicadores alarmantes, motivo por el cual, lo ambiental debe ser considerado un tema de seguridad nacional. El hombre siempre se traza metas, y para poderlas cumplir necesita hacerlo en un entorno natural que cuente con los elementos necesarios, lo anterior para la consecución de un fin. Dejemos de ser egoístas y pensar que somos los únicos y más importantes en el planeta tierra. Los daños ocasionados a nuestro entorno son de origen antropogénico, esto es, ocasionados por el hombre y en tal virtud, corresponde a éste mismo modificar sus hábitos, transformar sus modelos de producción y consumo, y redefinir sus proyectos políticos, para dejar de impactar negativamente al planeta. Revertir el daño ocasionado y construir un proyecto de desarrollo en un escenario de sustentabilidad y manejo responsable de nuestros recursos.

Además de que muchos de los impactos provocados son irreversibles, la disminución de los recursos naturales y de los servicios ambientales que ellos nos prestan origina dificultades para mantener nuestra calidad de vida. ¿Qué cuentas vamos a rendir a nuestros hijos del ambiente que les estamos heredando?, ¿tendremos el valor de decirles que fuimos los grandes causantes por nuestra inacción, indiferencia hacia los problemas ambientales? De seguir actuando así seremos causantes de que ellos vivan en carne propia las altas temperaturas, que no conozcan especies endémicas por ejemplo, que no observen el revolotear de la mariposa simplemente porque ésta se extinguió por causa del hombre, que no sepan del ruido que emite un grillo. Que se talan árboles a sabiendas de que nos proporcionan oxígeno, con el fin de construir

grandes complejos habitacionales. Que en unos años, lo único observable a nuestro alrededor sea contaminación visual saturada de elementos como chimeneas de las empresas, cables, postes o antenas que rompen con la estética de un paisaje o una zona. Que conozcan presas artificiales y no un manantial del cual emana agua pura que se puede beber.

Por todo ello resulta urgente que los tres poderes, trabajen de manera conjunta para hacer posible una vida adecuada en el entorno natural llamado ambiente.

La responsabilidad debe ser compartida. Hay que trabajar por la protección efectiva de los derechos ambientales y del propio ambiente. Si bien es cierto que hasta el momento no existen los mecanismos suficientes y adecuados para la protección de los mismos en materia jurisdiccional y administrativa. Debemos dejar de lamentarnos y actuar. Sostenemos que la vía más idónea para la protección del ambiente es crear una jurisdicción especializada en materia ambiental. Esto puede ser posible y viable, ya que si de tutela efectiva de los derechos ambientales queremos hablar no debemos escatimar en nada. A lo largo de la historia de nuestro sistema jurídico mexicano, se han instaurado tribunales para la impartición de justicia, para así cumplir con la garantía estipulada en el artículo 17º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen la leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial. Por ejemplo existen tribunales especializados en materia agraria, laboral, fiscal, administrativa, electoral entre otros, los cuales surgieron por las demandas de diversos sectores de la sociedad. Por qué no crear Tribunales autónomos y especializados en la materia. Con su creación, se estaría dando respuesta a las demandas de distintos grupos de la población quienes exigen la efectividad y observancia de sus derechos ambientales. El Estado Mexicano ha adquirido

diversos compromisos internacionales, ejemplo de ello fue la ratificación de la Declaración del Río, la que en su principio número 10 obliga a México a conformar un escenario jurídico para que se propicie el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.

Estamos conscientes de que los mecanismos existentes para la defensa de los derechos ambientales hasta este momento son incipientes desde sus distintas sedes, llámese administrativa y jurisdiccional. Por ello consideramos impostergable la instauración de una jurisdicción especializada en la materia. Los Tribunales que se proponen, se caracterizarían por sus principios procesales serán compatibles con los derechos ambientales, porque el acceso a la justicia ambiental será para todos, porque sus procesos tendrán como sello distintivo respecto de otras jurisdicciones la agilidad y sencillez, porque se administrará justicia ambiental a nivel Federación, Estados y Municipios desde el ámbito de su respectiva competencia. Para ello se requiere que el Congreso de la Unión lleve a cabo las adecuaciones legislativas correspondientes, y se elabore una Ley Federal Ambiental que establezca la competencia de los tres órdenes de gobierno.

Ante la evidencia de que los mecanismos procesales que se pueden instar para la protección de los derechos ambientales son incapaces de impartir justicia, los tribunales autónomos especializados en materia Ambiental que se proponen tendrían como función principal velar por el cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales por medio de sus resoluciones, las cuales serían de acatamiento obligatorio. Los tribunales especializados en materia ambiental, serían un garante de la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, pues entre sus labores se encontrarían: tutelar y conservar el ambiente, así como sancionar aquellos actos que vulneren los derechos ambientales. Uno de los objetivos específicos de los tribunales especializados en materia ambiental sería el conocer de todas aquellas denuncias contra todas

las personas públicas o privadas que violen la legislación ambiental, además de prevenir, disminuir y sancionar

Al crear tribunales especializados en materia ambiental se solucionarían algunas de las deficiencias que se presentan actualmente tales como la legitimación para acudir a los mismos, carga y costo de la prueba, responsabilidad de autoridades y particulares, reparación del daño ambiental, creación de un fondo ambiental, efectos de la sentencia, medidas cautelares entre otros. Además que se tendrían beneficios como:

1. La existencia de tribunales especializados en materia ambiental estaría respondiendo a los reclamos de la sociedad, quien demanda desde distintas trincheras el respeto de sus derechos

2. La posibilidad de acceso a la justicia de tribunales especializados, implica la protección de los derechos ambientales cuando el ciudadano o grupo creen que su derecho ha sido violado. Lo anterior, para efectos de que no se estén transgrediendo y no se deje en estado de indefensión a grupos o colectividades.

3. El tribunal especializado gozaría de independencia y autonomía plena para emitir sus resoluciones de tal forma que se protegerían los derechos ambientales de todo ciudadano. Además que el tribunal especializado no estaría supeditado a los lineamientos marcados por sus superiores jerárquicos. No debemos olvidar que en materia ambiental quienes conocen directamente de los asuntos son en su mayoría instituciones administrativas, las cuales algunas dependen del Ejecutivo Federal, por ejemplo la PROFEPA.

4. Por ende, los tribunales especializados al estar dotados de autonomía garantizarían la imparcialidad de sus resoluciones.

5. Las garantías procesales se respetarían y una de ellas es la igualdad de las partes en el juicio. Dejaría de actuarse como juez y parte, pues se sabe que en la Denuncia Popular o en los recursos administrativos que se promueven ante las mismas autoridades emisoras de los actos impugnados esto ocurre.

6. Los tribunales especializados conocerían única y exclusivamente de los derechos ambientales, por lo cual centrarían su atención en la resolución de controversias en materia ambiental.

7. Un tribunal especializado permite y facilita la capacitación y aumenta el grado de profesionalismos de los juzgadores. Es indispensable dedicar cuerpos y jueces abocados exclusivamente de la impartición de justicia ambiental.

8. La protección al ambiente y a los derechos ambientales, su regulación y tratamiento no debe ser asunto exclusivo del poder Ejecutivo, ya que se trata de una labor que lleva inmerso un interés público el cual debe ser de observancia general. Por lo que su tratamiento debe corresponder a órganos jurisdiccionales, específicamente ambientales.

9. Los tribunales especializados en materia ambiental tendrían un carácter predominantemente social y no privatista como sucede hoy en día.

10. El bien jurídico objeto de tutela de los tribunales especializados serían: los derechos colectivos de personas o grupos, bienes jurídicos tutelados como la naturaleza, el ambiente, el equilibrio ecológico, los ecosistemas, la biodiversidad y las áreas naturales protegidas.

Lo anteriormente descrito, son sólo algunos de los beneficios que implicaría la creación de un Tribunales Especializados en materia Ambiental, lo cual deseamos se cumple y se administre una verdadera justicia ambiental.

Para ser factible lo anterior, se tendría que incorporar al Artículo 4º Párrafo Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un texto que señalara: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. **La Federación, los Estados y los Municipios, contarán con Tribunales autónomos especializados en materia Ambiental, los cuales resolverán las contiendas que se les presenten dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Los procesos ambientales deberán ser ágiles, sencillos y accesibles a toda persona física o jurídica, colectividades, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y grupos de individuos**”.

Es importante precisar que corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, realizar las adecuaciones constitucionales y legales requeridas para la creación y el funcionamiento de estos tribunales, conforme a las responsabilidades que el sistema de concurrencias establecido en la LGEEPA, les confieren.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

Aceves Ávila, Carla D. (2003), *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, publicado por Porrúa, México.

Azuela, Antonio (2006), *Visionarios y Pragmáticos, Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, publicado por la Universidad Autónoma de México y Fontamara, México.

Bassols Mario, Coordinador (1998) *La Responsabilidad Jurídica en el daño ambiental*, publicado por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Petróleos Mexicanos, México.

_____, (2001), *Medio Ambiente, Cuidad y Orden Jurídico*, publicado por Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Porrúa, México.

Bejarano Sánchez, Manuel (1998), *Obligaciones Civiles*, publicado por Oxford University Press, Harla, 4ª edición, México.

Bellorio Clabot, Dino (1999), *Tratado de Derecho Ambiental*, publicado Adhoc, Argentina.

Besalu Parkinson, Aurora V. (2005). *La responsabilidad por daño ambiental*, publicado por Arg. Hammurabi, Buenos Aires, Argentina.

Besares Escobar, Marco Antonio (2001), *Derecho Penal Ambiental*, publicado por Porrúa, México.

Borja Soriano, Manuel (1998), *Teoría General de las Obligaciones*, publicado por Porrúa, 16ª edición, México.

Brañes, Raúl (2000), *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, publicado por Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México.

Burgoa Orihuela, Ignacio (2002), *Las Garantías Individuales*, publicado por Porrúa, 3ª edición, México.

Bustamante Alsina, Jorge (1995), *Derecho Ambiental. Fundamentación y Normativa*, publicado por Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Cabrera Acevedo, Lucio (2000), *El amparo colectivo protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos*, publicado por Porrúa, México.

_____, (1981), *El derecho de protección al ambiente en México*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Caferatta, Nestor A. (2004), *Introducción al Derecho Ambiental*, publicado por el Instituto Nacional de Ecología y Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales, México.

Campos Díaz Barriga, Mercedes (2000), *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente: el caso del agua en México*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Carmona Lara, María del Carmen (2001), *Derechos en relación con el medio ambiente*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México.

Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl (1991), *Derecho Penal Mexicano*, publicado por Porrúa, México.

Cassola Perezutti (2005), *Medio Ambiente y Derecho Penal*, publicado por IB de F, Buenos Aires, Argentina.

Castro, Juventino V. (2000), *Garantías y Amparo*, publicado por Porrúa, 11ª edición, México.

Cifuentes López, Saúl Alfredo (1997), *La puesta en peligro de los bienes jurídicos en los delitos ecológicos. Tesis de Maestría en Derecho, México.*

Dávid, René (1968) *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, publicado por Tolle, Lege 2ª edición, Madrid.

Del Castillo del Valle, Alberto (2003) *Primer Curso y Segundo Curso de Amparo*, publicado por ediciones jurídicas Alma. S.A de C.V. México.

De Pina, Rafael (1999), *Derecho Civil Mexicano, Obligaciones Civiles, Contratos en General, Volumen III*, publicado por Porrúa, 9ª edición, México.

Diccionario Jurídico Mexicano (2000) publicado por Porrúa 2ª edición. México.

Diez-Picazo, Luis (1999), *Derecho de Daños*, (1999), publicado por Civitas, Madrid.

Echarro Prim, Luis (1998), *Ciencias de la Tierra y del Medio Ambiente*, publicado por Teide, España.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo Coordinador (2003), *Derecho Procesal Constitucional I, II, III y IV*, publicado por Porrúa, México.

García Maynez, Eduardo (1999), *Introducción al Estudio del Derecho*, publicado por Porrúa, México.

García Saavedra, José David y Jaimes Rodríguez, Agustina (1992), *Derecho Ecológico Mexicano*, publicado por la Universidad de Sonora, México.

Gidi Antonio y Cabrera Acevedo Lucio (Traductor) (2004), *Las acciones colectivas y de tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales. Un modelo para países de derecho civil*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Gidi Antonio y Ferrer Mac-Gregor Coordinadores (2004), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, publicado por Porrúa, México.

_____, (2008), *Código Modelo de Procesos Colectivos*, publicado por Porrúa, México.

Goldenberg, Isidoro H. y Caferatta, Nestor A. (2001), *Daño Ambiental*, publicado por Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Gómez Lara, Cipriano (1997) *Prólogo de Derecho Ecológico Mexicano*, publicado por la Universidad de Sonora, México.

Góngora Pimentel, Genaro David (2000), *El derecho que tenemos, la justicia que esperamos*, publicado por Laguna, México.

González Fernández, Adrian (1995), *Ecología*, publicado por Mc Graw Hill, 2ª edición, México.

González Márquez, José Juan y Montelongo Buenavista, Ivett (1999), *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

González Márquez, José Juan (2002), *La Responsabilidad por el daño ambiental en México: El paradigma de Reparación*, publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

_____, (1997), *Nuevo Derecho Ambiental Mexicano*, publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Gutiérrez Nájera, Raquel (2002), *Introducción al Estudio de Derecho Ambiental*, publicado por Porrúa, 3ª edición, México.

Gutiérrez Saenz, Raúl (2000), *Historia del las Doctrinas Filosóficas*, publicado por Esfinge, 31ª edición, México.

INE (2003), *Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, publicado por el Instituto Nacional de Ecología, México.

_____, (2004), *Memorias del Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental*, publicado por el Instituto Nacional de Ecología, México.

Jaquenond de Zsögon, Silvia (2002), *Derecho Ambiental*, publicado por Dykinson, Madrid.

Juste Ruiz, José (1999), *Derecho Internacional Ambiental*, publicado por Mc Graw Hill, Madrid.

Leff, Enrique (1994), *Ciencias Sociales y formación ambiental*, publicado por Gedissa editorial, Barcelona, España.

_____, (2000), *Saber Ambiental*, publicado por editorial siglo veintiuno editores, 2ª edición, México.

Lorente Aznar, César J. (1996), *Empresa, Derecho y Medio Ambiente*, publicado por J.M Bosch Editor, S.A., Barcelona.

Mateo Ramón, Martín (2003), *Manual de Derecho Ambiental*, publicado por Thomson: Aranzadi, Navarra España.

Merryman, John Henry (1971), *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*, publicado por Fondo de Cultura Económica, México.

Minutti Zanatta Rubén, (2008) *Análisis de las actuales limitaciones desde la perspectiva contencioso administrativo local, como propuesta de un modelo idóneo*, 1er encuentro internacional sobre Jurisdicción Ambiental, Puerto Vallarta México.

Mosset Iturraspe, Jorge (1999), *Daño Ambiental I y II*, publicado por editorial Rubinzal Culzoni editores.

Odum, Eugene (1972), *Ecología*, publicado por la editorial Interamericana, 3ª edición, México.

Orizaba Monroy, Salvador (1995), *Derecho Ambiental. Política, Gestión y Sanciones*, publicado por PAC, México.

Ovalle Favela, José (1999), *Derecho Procesal Civil*, publicado por Oxford, 8 edición, México.

_____, (2004), *Teoría General del Proceso*, publicado por Oxford, 5ª edición, México.

Ovalle Piedra, Julieta (2001), *La Responsabilidad Civil por productos en México, Canadá, y Estados Unidos*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Padilla Hernández, Eduardo (1999), *Tratado de Derecho Ambiental*, publicado por Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Paganoni O Donohoe, Francisco Raúl (1999), *Consideraciones Jurídicas sobre Legislación Ambiental y Daño Ecológico*, publicado por O.G.S, editores S.A. de C.V. Puebla, México.

Palao Moreno, Guillermo (1998), *La Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente*, publicado por Tirant lo Blanch y Universidad de Valencia, Valencia, España.

Pérez, Efraín (2000), *Derecho Ambiental*, publicado por Mc Graw Hill, Santa Fe de Bogota, Colombia.

Pigretti, Eduardo A. (2000), *Derecho Ambiental*, publicado por Depalma, Buenos Aires, Argentina.

Pisarello, Gerardo (2007), *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, publicado por Trotta, Madrid.

Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005), *Las Garantías Sociales*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Purata Velarde, Silvia E. (1999), *Ecología*, publicado por Santillana, México, Distrito Federal.

Quintana Roldan, Carlos F. (2005), *Derecho Municipal*, publicado por Porrúa, México.

Quintana Valtierra, Jesús (2000), *Derecho Ambiental Mexicano*, publicado por Porrúa, México.

Ramón Fernández, Tomas (2001), *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, publicado por Aranzadi, España.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2009), *La Información Ambiental ¿Una amenaza a la autoridad pública?*, publicado por Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo a través de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Morelia, Michoacán, México.

Rey Caro, Ernesto José (1998), *Derecho Internacional Ambiental*, publicado por M. Lerner editora Córdoba, Argentina.

Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel (2001), *Derecho Ambiental Integrado*, publicado por Civitas y Universidad de Navarra, Madrid.

Sánchez Gómez, Narciso (2004), *Derecho Ambiental*, publicado por Porrúa, 2ª edición, México.

Santos Briz, Jaime (2001), *La Responsabilidad Civil*, publicado por Montecorvo, Madrid, España.

Soberanes Fernández y Treviño Moreno Coordinadores (1997), *El derecho ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano*, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Sutton David (1996), *Fundamentos de Ecología*, publicado por Limusa, México.

Tamayo Jaramillo, Javier (2001), *Las acciones populares y de Grupo en la Responsabilidad Civil*, publicado por Baker and McKenzie, Medellín, Colombia.

Vázquez Torre, Guadalupe (2007), *Ecología y Formación Ambiental*, publicado por Mc Graw Hill, 2ª edición, México.

Ventura Silva, Sabino (2008), *Derecho Romano*, publicado por Porrúa, 23ª edición, México.

CIBERNÉTICAS

<http://archivo.greenpeace.org/Clima/Prokioto.htm>

<http://barra.aguilaryasociados.com/delitos.htm>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/874/15.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/7/cmt/cmt13.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2598/7.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/141/8.pdf>

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/ciiemad/ambiente.pdf>

[http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/Inic/39/1.](http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/iniciativas/Inic/39/1.htm)

htm

[http://www.ceppas.org/gajat/indez.php?option=comdocman&task=docvie](http://www.ceppas.org/gajat/indez.php?option=comdocman&task=docview&gid=58)

w&gid=58

http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/ART._DIPUTADA_MARIA_EUGENIA.pdf

[MENTAL.pdf](http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/ARTICULO_MINISTRO_GONGORA_PI</p></div><div data-bbox=)

<http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/manglares/doctos/mangalres.htm>

ml

<http://www.cemda.org.mx/infoarnap/legislacion/lgeepa.html>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

<http://www.farn.org.ar/docs/a02/art2html>

<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/446/martin.html>

<http://www.info4.juridicas.unam.mx/unijus/jrs/8/2/12.html>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhom/cont/30/pr/pr21.pdf>

df

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont66/pr/pr27.pdf>

f

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/22/pr/pr16.pdf>

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5500&p=2>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art3.htm>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros%202007/Tesis/T7.pdf>

pdf

<http://www.paot.org.mx/>

<http://www.portaldeabogados.com.ar/colaboraciones/2612deramb.htm>

<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc89.htm>

<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc80-1.htm>

<http://www.profepa.gob.mx/NR/rdonlyres/86EDA853-2F34-4516-B8B99ECBB136B428/0/INFORME19952000p%C3%A1gs205240.pdf>

<http://www.realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-deficientetu.htm>

<http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=53906004&iCveNum=2768>

<http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/pages/normasoficialesmexicanasigentes.aspx>

<http://www.semarnat.gob.mx/gestionambiental/pages/inico.asp>

INFORMÁTICA JURÍDICA

CD-ROM, Jurisprudencias y Tesis Aisladas, IUS 2009, Junio de 1917 a Junio de 2009, disco 1 y 2, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

CD-ROM, La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

LEGISLACIÓN NACIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

CÓDIGO PENAL FEDERAL

LEY DE AMPARO

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

LEGISLACIÓN LATINOAMERICANA

ARGENTINA

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

CÓDIGO PENAL DE LA NACIÓN ARGENTINA

LEY GENERAL DEL AMBIENTE o LEY NACIONAL 25.675

LEY 11.723 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

BRASIL

CONSTITUCIÓN FEDERAL DEL BRASIL

LEY DE ACCIÓN PÚBLICA DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS AL MEDIO AMBIENTE, AL CONSUMIDOR A BIENES Y

DERECHOS DE VALOR HISTÓRICO, ARTÍSTICO, ESTÉTICO Y PAISAJÍSTICO o LEY 7.347.

LEY DE CRÍMENES AMBIENTALES o LEY 9.605

COLOMBIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

CÓDIGO PENAL

LEY 472 DE 1998

REGLAMENTOS DE ÁMBITO FEDERAL

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ORIGINADA POR RUIDO

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAT

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO Y SE RECORRE EL ORDEN DE LOS PÁRRAFOS SUBSECUENTES DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 55, 56, 60 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía, el siguiente dictamen:

I. Antecedentes

1. En sesión celebrada en la Cámara de Senadores el 7 de febrero de 2008, el senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones colectivas.
2. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República dispuso que la iniciativa antes mencionada fuera turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.
3. Asimismo, en sesión celebrada el 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría de 100 votos a favor el dictamen con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos.
4. Para los efectos constitucionales, en esa misma fecha fue enviada a esta honorable Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. El 15 de diciembre de 2009, la Mesa Directiva a esta honorable Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales la minuta con proyecto de decreto para su análisis y dictamen.
6. En sesión celebrada el 16 de febrero de 2010, el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, presentó una excitativa para que la Comisión de Puntos Constitucionales dictamine la minuta con

proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Así también, el 23 de febrero de 2010 se dio cuenta del oficio de la Cámara de Senadores a través del cual remitió la solicitud del senador Francisco Javier Castellón Fonseca, para que se dictaminara la minuta que adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Antecedentes de la minuta.

La iniciativa que presentó el Senador Jesús Murillo Karam, que dio fundamento a la minuta que se dictamina por esta Comisión de Puntos Constitucionales, se sustenta en los siguientes argumentos:

Señala que "es bien sabido que la realidad va siempre un paso adelante de su interpretación por parte de los actores estatales relevantes y por ende de su normativización. Es misión de dichos actores estatales relevantes (legisladores, jueces, miembros de la administración pública, entre otros) el mantener en todo momento su plena disposición, apertura y entereza para desentrañar y dilucidar dicha realidad y las necesidades sociales imperantes, en aras de establecer las normas jurídicas adecuadas que permitan a la sociedad la realización de aquellos valores considerados como supremos en un momento histórico determinado.

Menciona que en materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso los derechos fundamentales denominados de primera (civiles y políticos), de segunda (económicos, sociales y culturales) y de tercera generación (colectivos y de solidaridad); sin embargo, precisa, la incorporación de tales derechos sustantivos no es suficiente para poder hablar de un verdadero Estado de derecho, sino que además se requieren establecer aquellos mecanismos e instrumentos procesales que en forma sencilla y accesible hagan posible por un lado, el ejercicio pleno de dichos derechos y por otro, en caso de su violación o desconocimiento, permitan su defensa (acceso a la justicia) pues de lo contrario, se provocaría que nuestro sistema jurídico tolerara la violación de los derechos de las personas ante la insuficiencia o ausencia de medios procesales de acceso a una justicia real.

Refiere que la falta de un adecuado sistema de acceso a la justicia genera además desconfianza en las instituciones del Estado y la percepción de que éste es incapaz de establecer y regular aquellos mecanismos que permitan la resolución de los conflictos sociales en forma pacífica y dentro de los cauces legales, lo que a su vez redundaría en una desconfianza generalizada en nuestro régimen.

Manifiesta que nuestro sistema jurídico en general, y en particular el sistema procesal, fueron diseñados bajo una perspectiva liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y su protección mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva. Agrega que si bien esta perspectiva de protección de derechos permitió satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, la creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y complejidad de la interrelación entre los miembros de la colectividad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a las

colectividades y a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.

Precisa que el derecho comparado nos muestra que en otras jurisdicciones este enfoque de defensa colectiva de los derechos e intereses ha tenido un desarrollo y un énfasis mucho más marcado y significativo que el experimentado en México. Ello, agrega, ha traído como consecuencia que en otros países la protección de los derechos e intereses de las personas y colectividades sea mucho más vigoroso y efectivo y que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, siendo tal circunstancia un elemento que reduce la tensión social y abona decididamente a la construcción de un efectivo estado de derecho.

Explica que una de las instituciones que en otros sistemas jurídicos han permitido la tutela colectiva de derechos e intereses, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las acciones y procedimientos colectivos; éstos son instituciones que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses colectivos dentro de una sociedad.

Señala que el término "derechos colectivos" comprende los llamados *derechos difusos*, los *derechos colectivos en sentido estricto* y los *individuales de incidencia colectiva*. Los primeros dos mencionados son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte, los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, agrega, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en forma colectiva.

Con respecto a la nomenclatura o a la forma de designar a tales derechos, el iniciante es enfático en precisar que aunque en otras jurisdicciones las acciones y procedimientos colectivos ha recibido distintos nombre y sus mecanismos divergen en lo accidental al extraer su funcionalidad esencial se puede desprender que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno.

Expone que en el derecho colombiano, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 88 que la ley regulara las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, el ambiente la libre competencia económica y otros de naturaleza similar que se definan en ella. Así también regulara las acciones originada por los daños ocasionados a un número rural de personas sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares y definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derecho e intereses colectivos.

Agrega que la regulación secundaria colombiana en la materia (Ley 472 de 1988), establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, hace cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y de ser

posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a una misma causa, demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

Refiere que por cuanto hace a los Estados Unidos de América, la vía más común para defender los derechos de grupo de personas es la denominada acción de clase ("Class Action") que la finalidad de que dichas acciones es la de facilitar el acceso a la justicia de grupo mediante la acumulación de un solo procedimiento de reclamaciones individuales.

Las mencionadas "class action", agrega, son reguladas principalmente en las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular la regla 23. Las materias en las que las acciones de clase son procedentes son, por ejemplo, en materia de accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas incluso en temas como la discriminación y el desempeño administrativo de gobierno. Expone que adicionalmente, se han creado días de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de sus competencia. Por último menciona que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por la vía jurisprudencial.

En el caso de Brasil, el autor de la iniciativa señala que la Constitución en su artículo 5° fracción LXXIII establece que "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad que el Estado participe, para que la moralidad administrativa para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia". Sin embargo, se refiere a que a través de trabajo jurisprudencial se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos.

Considera que existen muchas otras jurisdicciones que permiten la defensa colectiva de los intereses y derechos de las colectividades o grupos para alcanzar una plena protección de sus derechos, como en España, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros.

Y que en nuestro país, aunque algunas formas de acciones colectivas y la llamada denuncia popular están relativamente prevista en algunos ordenamientos legales, no obstante su tratamiento es deficiente, sus efectos restringidos o su ejercicio se encuentran limitado por restricciones procesales; asimismo, explica que en el desarrollo jurisprudencial en esta materia ha sido exiguo y es hasta fechas recientes que se han podido observar algunos criterios que desde los tribunales comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses de grupos de personas.

Asevera que en noviembre de 2007, un grupo de académicos y agrupaciones de la sociedad civil realizaron un congreso sobre acciones y procedimientos colectivos, el cual reunió a expertos nacionales e internacionales sobre la materia, así como a legisladores mexicanos de distintas fracciones parlamentarias, trabajos de los cuales se coincidió en la imperiosa necesidad de incluir dentro de nuestro sistema jurídico acciones y procedimientos que permitan la defensa de los derechos colectivos, con el propósito de mejorar las condiciones

de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera efectividad de los derechos consignados en nuestro marco normativo.

Con posterioridad a dicho congreso, un grupo de académicos elaboraron un anteproyecto de reforma constitucional que permitiera incluir dentro de nuestro sistema jurídico las acciones y procedimientos a las que nos hemos referido. Una vez elaborado, dicho proyecto fue presentado a diversos legisladores, quienes determinaron integrar un grupo de trabajo que tuviera como propósito analizar el proyecto antes mencionado.

Enfatiza en que el propósito principal de la iniciativa materia del presente dictamen es el establecimiento en la Norma Fundamental de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos.

Explica que el término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva, referidos en apartados anteriores.

Y que a través de la incorporación de tales acciones y procedimientos en el ordenamiento jurídico mexicano, se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento del acceso a la justicia de todos los mexicanos y en general de todas las personas que viven en nuestro país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa, lo que en última instancia coadyuvará en la construcción de un efectivo Estado de derecho.

Asimismo, explica, será necesario instrumentar medidas que fomenten por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro, una mayor difusión y un mejor acceso a la información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de la ciudadanía y los deberes cívicos de los miembros de nuestra comunidad.

Concluye que en la legislación secundaria se deberá velar por el establecimiento de reglas adecuadas en materia de legitimación activa, pruebas no individualizadas, cosa juzgada, efectos de las sentencias, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.

Por su parte, los juzgadores tendrán la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con los principios de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que le auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos. En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen los principios de éstos de acuerdo con las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones. Deberán asimismo abstraer su función esencial y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano.

En razón de lo anterior, propone la adición de un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17.

...

...

...

Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos.

a) Consideraciones del dictamen de la colegisladora

"Las comisiones dictaminadoras comparten el espíritu así como los fines y razones que animan la iniciativa que se analiza y en consecuencia, consideran procedente aprobarla en los términos que se precisan a continuación:

Nuestra historia constitucional fue receptora del liberalismo del siglo XIX, adoptando de él, el reconocimiento de las llamadas "garantías individuales" como una expresión fundamental de un Estado que pretendía proteger y fomentar los derechos y libertades de las personas que habitaban en él. El juicio de amparo se convertiría en el instrumento procesal que daría expresión y respuesta concreta a este diseño constitucional.

Posteriormente nuestro país fue pionero en el reconocimiento de aquellos derechos fundamentales (económicos, sociales y culturales) denominados de "segunda generación". En efecto, en el siglo XX, a partir de 1917, los derechos sociales también hallaron un espacio de vital importancia en nuestra norma fundamental. Algunos de ellos, fueron contando en forma paulatina de mecanismos y procesos especiales para su salvaguarda y defensa, como fue el caso de las materias laboral y agraria.

Si bien es cierto que México ha sido sensible a las exigencias de nuestro tiempo y procesos siempre cambiantes que la propia realidad ha ido presentando, también lo es que en un solo siglo, la ciencia, la tecnología, la concepción del mundo, en sus límites físicos y geográficos, así como la complejidad de la sociedad mundial, los cambios en la forma de interacción entre los hombres, las modernas relaciones entre productores, transformadores, intermediarios y consumidores y la concepción de un patrimonio universal, común a todos los hombres, fue generando la necesidad de enfrentar estos retos y desafíos que requieren ineludiblemente de nuevas respuestas.

Una parte importante de esta nueva realidad a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, afecta fundamentalmente aquellas relaciones e interacciones existentes entre consumidores, usuarios de servicios, o en general entre miembros de una colectividad respecto de algún interés común y relevante para ellos, como por ejemplo, la protección al

medio ambiente, el respeto a los espacios públicos, la suspensión de una construcción peligrosa en la colonia, etcétera.

Sin embargo, aún cuando el Estado ha ido reconociendo los derechos e intereses susceptibles de proteger en relación con estos nuevos fenómenos, en la práctica, los individuos se enfrentan a dos grandes problemas:

a) La primera dificultad se refiere a la forma en que estos derechos o intereses puedan ser protegidos en forma *efectiva*, cuando los afectados o los interesados en hacerlos valer, no son susceptibles de ser identificados o legitimados como *grupo*.

b) La segunda, en estrecha relación con la primera, tiene que ver con la superación de la *perspectiva clásica de la protección individual de los derechos*, es decir, aquella que requiere que los individuos deben estar plenamente identificados y acreditar en forma fehaciente el daño o la lesión a sus intereses en forma individual.

La problemática antes planteada, converge necesariamente con un concepto que ha sido analizado en formas diversas y se ha mencionado repetidamente; pero que aún constituye una asignatura pendiente en nuestro país: el "acceso a la justicia". Sin embargo, aún cuando la noción de "acceso a la justicia" es un problema relativo al procedimiento, por su finalidad concierne también al fondo del derecho.

La razón de ello estriba en que para hablar de un efectivo acceso a la justicia se requieren de dos elementos esenciales:

(i) El reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas (ya sea en forma individual o como miembros de una colectividad), que necesariamente corresponden a los fines e intereses que una sociedad en un momento determinado estima como valiosos, y

(ii) La previsión de instrumentos y mecanismos que permitan un efectivo cumplimiento de dichos derechos o en su caso, la reparación del daño, en caso de su inobservancia.

Es en este último punto (la previsión de instrumentos de tutela de derechos) donde debe hacerse un especial énfasis.

En efecto, la sola existencia y previsión de procedimientos e instrumentos de tutela y protección de los derechos de las personas no es suficiente para poder hablar de un efectivo acceso a la justicia, sino que es indispensable valorar y analizar si dichos instrumentos son comprensibles, asequibles y eficaces a favor de todo aquél que pretenda hacerlos valer, lo que de suyo demanda del propio Estado instituciones de calidad y con capacidades materiales, económicas y humanas que puedan llevarlo a cabo.

El panorama actual en materia del acceso a la justicia en México y en concreto, en materia de protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, no sólo los derechos individuales sino de los nuevos derechos colectivos, también llamados de "tercera generación", nos refiere que iniciar un procedimiento judicial implica enfrentarse a

procesos complicados, difíciles de comprender debido a su tecnicidad, lentos y costosos, lo que induce a la parte económicamente más débil a aceptar injusticias, transacciones desventajosas o en último caso, a permitir la violación o el desconocimiento de los derechos que le asisten por parte de autoridades o de los propios particulares.

Lo anterior conduce a generar una percepción generalizada de desconfianza hacia el propio Estado y de su incapacidad de resolver en forma pacífica y dentro del marco de la ley, los conflictos sociales. Es decir, se presenta un fenómeno denominado en algunos órdenes jurídicos como *anomia*, una situación donde realmente un individuo no encuentra el camino para que sus derechos sean definidos o determinados jurídicamente.

Respecto a lo antes señalado, debe precisarse que aún cuando la actuación tanto de los órganos legislativos como de los ejecutivos y judiciales en la materia de protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas ha sido loable, además de que, como lo dice el iniciante, en algunas materias ya se han previsto algunos tipos de acciones colectivas en ciertas materias, en la práctica, la complejidad de nuestra sociedad actual y la falta de mecanismos de organización colectiva han resultado en una protección parcial y, por tanto, deficiente de sus derechos.

Es preciso recordar lo que acontecía antes de que se promulgara por ejemplo la Ley Federal de Protección al Consumidor en cuanto a las personas que padecían ante las deficiencias en la prestación de un servicio o en la utilización de un bien que llegaran a adquirir. El instrumento de defensa era un juicio civil ordinario, largo, complejo técnicamente y costoso, en donde se transfería prácticamente todos los costos a los consumidores. Cuando un mecanismo tan importante como la protección al consumidor empieza a funcionar en la manera en que paulatinamente ha ido conformándose el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, algunos costos derivados de defectos o la mala prestación de los servicios de los proveedores son asumidos por éstos, lo que no sólo ha beneficiado en forma colectiva a los grupos de consumidores, sino que también se ha ido introduciendo una mayor racionalidad en la forma de producir bienes y prestar servicios.

Estas comisiones comparten la expresión del autor de la iniciativa en el sentido de que las normas que en un momento cumplieron las expectativas y las demandas habidas en materia de protección de los derechos de las personas, hoy son insuficientes a partir de la creciente complejidad de las relaciones entre los miembros de la colectividad y el surgimiento de nuevas formas de interacción entre ellos. La legislación ha sido rebasada entonces por esta nueva realidad.

Con el objeto de enfrentar estos nuevos desafíos y retos, se requiere de un indispensable rediseño de las instituciones jurídicas que por mucho tiempo regularon la materia con rumbo hacia el establecimiento de herramientas y mecanismos que permitan a los individuos y a los grupos de individuos, hacer valer sus derechos en una forma menos costosa, expedita y eficiente.

En el caso de la iniciativa que se dictamina, los objetivos que animan la minuta misma se concentran en la protección de los derechos que le asisten a una colectividad, determinada o no determinada, es decir a una colectividad definida o susceptible de ser identificada o

aquella que no necesariamente puede serlo, así como de aquellos derechos que le asisten a los individuos, pero que por contar con elementos comunes de hecho o de derecho, permiten su litigio de forma colectiva.

El derecho comparado resulta ser un claro ejemplo de cómo la protección efectiva de los derechos e intereses de las personas a partir de instrumentos flexibles, sencillos y accesibles a las personas, genera como consecuencia que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social y haciendo plena la vigencia del Derecho.

Una de las instituciones que en otros países ha permitido la tutela de derechos e intereses en forma colectiva, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las denominadas *acciones colectivas*, que en términos claros puede decirse que **son instituciones procesales que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.**

Países como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica contemplan tanto en sus normas fundamentales como en la legislación secundaria este tipo de acciones y procedimientos, los cuales tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias, como lo son el patrimonio, el espacio público, la seguridad pública, el ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, derechos del consumidor, entre otros, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o la reparación del agravio sobre los mismos.

Independientemente del nombre que reciban en los distintos países antes mencionados, las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber, **la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de Derecho.**

Si se considera que prácticamente todos los individuos se ven envueltos todos los días y de forma permanente en relaciones de hecho o derecho, normalmente por montos individuales relativamente pequeños, los costos derivados de un litigio individual hacen incosteable la defensa de sus derechos. Es decir, los costos de litigio hacen que no sea económicamente viable la defensa de dichos derechos; pero ello no significa que éstos no estén siendo vulnerados, sino simplemente evidencia un sistema distorsionado que provoca que las violaciones a los derechos, y al sistema jurídico, sean toleradas por su incosteabilidad en tiempo y dinero. Ello ha colocado a las personas en un estado de indefensión virtual que ha sido reproducido a lo largo de muchos años.

Es decir, si cada interesado estuviera obligado a ejercitar en lo individual la acción para exigir el respeto a su derecho, la aplicación de la ley estaría sujeta al azar y no sería posible asegurar más que un éxito relativo y en forma parcial o fragmentada. Ello sin duda es frustrante y compromete seriamente el poder de disuasión de la ley.

De esta manera, la acción colectiva puede constituir un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las empresas del sector privado, inclusive las del sector público, así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad.

Por el contrario, si desde la ley, en forma ordenada y regulada se generan las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y se permite su organización para lograr la adecuada defensa y protección de los derechos, estaremos ante una verdadera posibilidad de justiciabilidad de los derechos de los individuos en dicho carácter y como miembros de una colectividad. Ello indefectiblemente beneficiaría a la sociedad, ya que todo aquel que tiene un derecho podría hacerlo efectivo de forma viable y sencilla.

En tal virtud, estas comisiones unidas consideran procedente incorporar en la Constitución este tipo de instrumento de tutela de derechos colectivos. Estamos consientes que corresponderá al legislador ordinario la adecuada interpretación del contenido y esencia de la reforma, con la finalidad de que se prevean acciones y procedimientos ágiles, sencillos y accesibles a todo grupo de individuos que permitan alcanzar los fines propuestos.

Asimismo, estas comisiones dictaminadoras creen firmemente que no es posible continuar permitiendo que las violaciones a los derechos de los miembros de nuestra propia comunidad (sean de carácter individual o colectivo) y al sistema jurídico en general, sean simplemente toleradas por la falta de medios de acceso a una real justicia.

En adición a lo anterior debe claramente señalarse que no es, en ningún sentido el propósito de esta reforma, el sancionar a algún grupo en específico, sino simplemente establecer los caminos por los que los miembros de una colectividad podrán ejercer efectivamente sus derechos, contribuyendo con ello a seguir avanzando en el interminable proceso de evolución constitucional que da sustento y actualidad a nuestro estado de derecho y a fin de cuentas, continúa impulsando la construcción de un mejor país.

Es importante recalcar que, como lo menciona la iniciativa de mérito, los juzgadores tendrán un papel fundamental en la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que le auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales individuales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos.

En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen la racionalidad y objetivo de las acciones y procedimientos colectivos a la luz las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones, abstraigan su función esencial y los adapten a las peculiaridades del sistema jurídico mexicano.

Por otro lado, estas comisiones unidas estiman procedente hacer ajustes a la redacción del texto de la propuesta original contenida en la iniciativa, a efecto de dar mayor claridad y

precisión al alcance de la reforma que se propone y de dotarla de una mejor técnica legislativa.

En ese tenor, es necesario precisar desde el texto de la propia Constitución la atribución que el Congreso de la Unión tendrá para legislar sobre estos instrumentos de tutela de derechos colectivos, los procedimientos judiciales para hacerlos efectivos en las materias que determinen las leyes, así como los mecanismos de reparación del daño. Asimismo, se hace necesario precisar en el texto constitucional que los jueces federales serán los competentes para conocer de tales procedimientos colectivos en los términos que señalen las leyes.

También es pertinente hacer una precisión en cuanto a la adición que propone el iniciante al artículo 17 constitucional, toda vez que en la iniciativa se ubica en el párrafo quinto, sin embargo, se estima conveniente que la adición se incorpore en el párrafo tercero, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, en virtud de que los primeros dos párrafos se refieren a la justicia."

De los anteriores antecedentes, esta Comisión de Puntos Constitucionales de esta honorable Cámara de Diputados manifiesta las siguientes

III. Consideraciones

La LX Legislatura en esta misma Cámara inicio un proceso de discusión para incorporar en nuestra constitución el reconocimiento de acciones y/o procedimientos que permitieran la protección de derechos e intereses colectivos, estas acciones derivaron de distintas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRD y PAN que consecuentemente como producto de fructíferos debates logro impulsar un dictamen con proyecto de decreto que alcanzó históricamente máximo consenso posible de nuestras fuerzas políticas, aprobado por 295 votos el 23 de abril de 2009 y como consecuencia enviado a la colegisladora para sus efectos constitucionales.

En este tenor, esta Comisión considera relevante para la sociedad mexicana abordar el origen y concepto de acción colectiva para entender la trascendencia de la reforma propuesta al artículo 17 Constitucional.

Uno de los acontecimientos destacados en el campo jurídico universal –y del cual no sólo no es ajeno el derecho mexicano, sino inclusive "*pionero*"-, es el nacimiento de los *derechos sociales*. En efecto se trata de derechos en los cuales se entroniza al ser humano no como individuo aislado, sino formando parte –y parte dinámica- de una colectividad que tiene una tarea, una finalidad, igualmente colectiva. No puede tener vivencia, bajo el actual sistema, un *amparo protector de garantías sociales*, porque al fin y al cabo se sigue requiriendo un agravio personal, sólo reclamable por el individuo aislado que se ve afectado en sus derechos personales, aunque reconozcamos que ese individuo forma parte de un grupo social, protegido éste en virtud de una declaración *teórica* de que existen derechos sociales, *no estamos proponiendo una acción popular, sino tan sólo una acción por interés general, pero por supuesto legitimada.*

En nuestra América Ibérica se ha producido un auge de estudios y logros legislativos de los derechos sociales a los cuales ahí se les conoce más bien como *colectivos*.

En 1847 nace nuestro juicio de amparo que es un logro de los mexicanos, que por cierto se produjo bajo circunstancias realmente dramáticas que no pareciera fueran las más apropiadas para dar nacimiento a una institución tan noble como lo ha sido la del amparo.

Don Mariano Otero, el primer constitucionalista de nuestro país, que en el *Voto* histórico que emitió ante el Congreso Constituyente instalado en nuestra patria el 5 de abril de 1847, describe el angustiante estado del país, cuando propuso –entre otras cuestiones-, la aprobación del juicio de amparo:

"Que la situación actual de la República demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder: cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima; y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa sería mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales".

Como se advierte, la principal preocupación de don Mariano Otero y de los Constituyentes de 1847, era el de garantizar el respeto a los derechos fundamentales del pueblo mexicano, pero advierte Otero que primero se debe implantar el orden público independiente en el país y, después seleccionar los principios de un novedoso orden constitucional que se aprecien como fundamentales. El propio Otero afirma que en las demás Constituciones de su tiempo, en efecto no se regulan únicamente en el documento los principios relativos a la organización de los poderes políticos, sino que en adición a ella se deben establecer las bases de las garantías individuales que posteriormente se desarrollarán; de consiguiente -entiende adelantándose a las ideas sobre el procesal constitucional de su época-, que la Constitución actual "*debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinciones de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra*".

Estas transcripciones literales tienen por objeto poner de manifiesto que los inspiradores del juicio protector de amparo, en todo momento tuvieron presente destacadamente a los derechos individuales de las personas, puesto que a esas fechas tenían perfecto conocimiento de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y las *Cartas de las Colonias* de las entidades provinciales que conformaron finalmente a los Estados Unidos de América, -a la cabeza de todas ellas, la del Estado de Virginia-, pero que era evidente que ni los franceses ni los norteamericanos, habían hecho siquiera un intento menor para instaurar una acción procesal dentro de un procedimiento constitucional, que garantizara judicialmente al pueblo los derechos ya reconocidos y enunciados, pero manifestados tan sólo en forma declarativa.

Manuel Crescencio Rejón, en el estado de Yucatán, y Mariano Otero, diputado federal del Congreso de la Unión, enfrentaron en la década iniciada en 1840, la urgencia de no sólo sugerir, sino por lo contrario, legislativamente desarrollar una acción procesal constitucional que permitiera la defensa de los derechos humanos y los demás derechos fundamentales, la referencia siempre fue hecha respecto de los *derechos individuales*, porque se daba entonces el fenómeno en una época que política y socialmente sólo había obsesionado en el país, el movimiento liberal sobre el conservador;

y por ello, el *ser humano en lo individual* era el sujeto obligado de la garantía, única que preocupaba a nuestros dirigentes de aquella época.

Mariano Otero, en su Voto Particular textualmente estableció:

"Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. En la Constitución sólo propongo que se enuncie el principio general que declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías".

En este primer envío queda claramente establecido que nuestro admirado juicio de amparo nace en el Acta de Reformas de 1847 para defender exclusivamente *derechos individuales*, -y tan sólo a ellos- porque nos estamos ubicando en época en la cual el triunfante movimiento liberal mexicano entinta a todas las instituciones públicas de la idea de *tener presente ante todo al individuo*, y por supuesto la preocupación de encontrar alguna forma procesal para garantizar su respeto o su reafirmación en caso de que se produjera por parte de autoridades públicas una violación a los derechos individuales.

En nuestro contrastante movimiento social de 1910, plasmado normativamente en la Constitución Política que culmina en 1917, la preocupación mexicana ya no se dirige tanto a los derechos individuales y a su defensa –que por supuesto son plenamente ratificados-, sino por los derechos sociales que novedosamente enumera y sostiene nuestra vigente Constitución mucho antes de que así lo llegaran a establecer la Constitución Rusa de 1918, y la Constitución Alemana de Weimar, de 1919.

La Constitución de 1857 fue considerada la *Constitución liberal* de México, y ella fue abrogada por la Constitución de 1917, que precisamente es reconocida como la *Constitución social* de México.

Don Venustiano Carranza, primer jefe constitucionalista del país, al enviar su *Mensaje* a los mexicanos proponiendo el dictado de una nueva Constitución, el 1° de diciembre de 1916, vía el Constituyente de 1916-1917, reconocía que el recurso de amparo, que gratificadamente se había establecido fundamentalmente para obtener un alto fin social; en su concepto, se había desnaturalizado y no expresaba ya la realidad mexicana sino en rarísimas ocasiones, y al referirse a los principales rasgos de la Constitución renovante que ahora proponía, se expidiera bajo una nueva filosofía; que textualmente expresaba:

"...con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno de mi cargo que las constituciones políticas del país respondan satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a las garantías productoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables..."

José Manuel Lastra Lastra en la obra, *Derechos del pueblo mexicano*, se refiere a nuestra vigente Constitución Política en los siguientes términos: "La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución Mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro; de él hacen mención prestigiados juristas mexicanos y extranjeros". Nuestra Constitución fue precursora, como dijera Radbruch, de una concepción nueva: *del hombre por el derecho*. En el caso de México, esta aportación de la Revolución Social mexicana quiso ser la

mensajera y el heraldo de un mundo nuevo. Tal aportación del Constituyente fue: "*la más original y la de mayor trascendencia*".

El mismo autor cita a don Alfonso Noriega, en el sentido de que "... se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política Mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución Mexicana de 1910".

El artículo 28 constitucional en su segundo párrafo original, textualmente decía:

"La ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficiencia toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos de artículos de primera necesidad y que tengan por objeto obtener el alza de los precios: todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Es claro que ese acaparamiento, o ese manejo e imposición de precios a pesar de la prohibición constitucional, no es entendible. ¿Cómo puede una acción procesal individual de amparo considerarse extendida para exigir derechos generales de toda la población, de todas las personas que en un momento se podrían ver perjudicadas con el acaparamiento, el monopolio o el manejo de los precios? En la época moderna: ¿cómo podemos defender la ecología? ¿cómo, la salud? ¿cómo, la cultura?

El jurista italiano Mauro Cappelletti, a través de las intervenciones que tuvo en Pavía, Italia, en la Facultad de Jurisprudencia, patrocinada por la *Asociación Italia Nostra* el 11 y 12 de junio de 1974, se refirió principalmente a un hecho ocurrido en los Estados Unidos cuando la Suprema Corte de ese país, en ese año, examinó y resolvió un caso, relacionado con lo que en los procedimientos norteamericanos se conoce como *class actions*, o sea las acciones en juicio llamadas *de clase*. En resumen, un accionista –un solitario accionista de una compañía- impugnó un monopolio que afectaba a los intereses de cerca de seis millones de pequeños accionistas. El caso fue conocido en la Suprema Corte de los Estados Unidos de América bajo el rubro *Eisen vs. Carlisle and Jaquelin*. Puntualizando: un pequeño accionista de una compañía americana, no a nombre propio sino de millones de accionistas en condiciones similares a las de él, presentó en juicio una acción procesal que obligó a la Suprema Corte a conocer y resolver la controversia jurisdiccional planteada. Por supuesto, el accionante no contaba con un poder legal que le hubieran otorgado los millones de accionistas en cuyo nombre actuaba, ni con autorización legal alguna. Como puede observarse, este precedente actuó no respecto al fondo de una contienda legal, sino sobre la legitimación en el juicio, es decir la *legitimatío ad causam*.

En México se había regulado una situación jurídica similar a la de Cappelletti en el artículo 213 de nuestra Ley de Amparo que tiene su antecedente directo en el artículo 8o. Bis confeccionado al inicio de la década de los sesenta, y en donde puede comprobarse el antecedente del *amparo social*, o de las *class actions*, que ahora conocemos como colectivas.

El mencionado artículo 213 está apartado para reglamentar la representación en materia agraria de los núcleos de población ejidal o comunal, y en lo particular de los ejidatarios y los comuneros en sus derechos agrarios. Tal representación, según su fracción I la tienen los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales. Pero en la fracción II se establece una representación substituta. Para evitar una conceptualización ambigua, se transcribe textualmente dicha fracción: "Los miembros del Comisariado o del Consejo de Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisario no ha interpuesto la demanda de amparo".

El maestro Cappelletti en su tiempo (1974), mostró su admiración por la puerta procesal que se abría para la defensa de los derechos fundamentales (humanos o no), mediante acciones que permitieran el examen jurisdiccional de los derechos difusos, o bien de clase, de grupo o de organismos protegibles, pero con gran honestidad profesional también nos hizo ver cuáles eran los principales obstáculos para lograr esa efectiva defensa de intereses que siempre se habían visto como individuales, que en la realidad pueden ser clasificados como sociales, o como generales.

En México el juicio de amparo es el único instrumento procesal constitucional que reconoce nuestro sistema para la defensa de los derechos, sólo puede ser planteado ante los jueces federales cuando se demuestre que el accionante recibe un agravio personal y directo por parte de una autoridad y, ello no ocurre así cuando se trate de impugnaciones por violación de derechos sociales, o sea derechos pertenecientes a todos o a una concreta colectividad, por ello es imprescindible buscar un camino que permita por justicia social ejercer los derechos o acciones colectivas en contra de aquellos actos o hechos que vulneren los derechos colectivos.

Después de todo el análisis abordado en párrafos anteriores esta Comisión llega a la convicción de establecer en el artículo 17 constitucional un mecanismo de acción que permita ejercer un derecho colectivo. Por lo tanto, es imprescindible la concepción de dicho término con base a lo siguiente:

Del análisis de las acepciones de diversos juristas como Barbosa Moreira, Kazuo Wuatanabe, Ja Rodolfo de Camargo Mancuso, el maestro Antonio Gidi llega a definir las acciones colectivas, como una **"acción colectiva a una acción promovida por un representante (legitimidad colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto de litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo"**.¹ En este sentido esta Comisión hace suya dicha definición, pues considera que en general en ella, se encuentra contenidos los elementos de la acción colectiva, ejecutada por la parte legítima.

Por lo anteriormente expuesto la Comisión de Puntos Constitucionales de la honorable Cámara de Diputados:

IV. Concluye

I. Esta comisión dictaminadora comparte las consideraciones anteriormente expuestas de la legisladora para dictaminar en sentido positivo el proyecto que adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos, que muestran el trabajo de años de análisis, discusión y acuerdo de todas las fuerzas políticas, organizaciones sociales y académicos del país y sociedad civil, en materia de acciones colectivas, que se hizo tangible en las iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

II. En este tenor la Comisión de Puntos Constitucionales precisa que la incorporación de la figura jurídica de acciones colectivas de acuerdo al estudio de derecho comparado realizado por esta comisión, ha tenido un impacto significativo en las sociedades contemporáneas en las cuales se introdujo como normativa: un mejor desarrollo al acceso a la justicia e introdujo frenos al abuso de poder, y la compensación a las quejas que antes no eran respetadas.

III. Que en la sociedad moderna se favorecieron durante mucho tiempo las relaciones entre individuos y las instituciones, con los antiguos marcos normativos de corte individualista y liberal; pero que el desplazamiento de las sociedades de producción a sociedades de consumo, acrecentó los conflictos sociales en todas las sociedades contemporáneas y la mexicana no es la excepción.

IV. Que el arribo de las denominadas Sociedades de Masas han hecho complejos los escenarios de tensión social, económica y política, y han establecido la necesidad de búsqueda de mecanismos de cohesión social e incorporación efectiva de los derechos denominados de tercera generación.

V. Estos derechos de tercera generación que en esencia son colectivos, se han introducido poco a poco en los marcos normativos de la mayoría de los países para responder a los complejos escenarios actuales de la Sociedad Moderna y su plena incorporación debe ser la aspiración de un Estado social de derecho.

VI. En el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han establecido nuevas categorías de derechos, que manifiestan una tendencia expansiva del principio de igualdad y de mecanismos de protección de todos los derechos, como un motor de desarrollo de los pueblos y que son un reflejo de las sociedades contemporáneas actuales, estos nuevos sujetos de derechos son: usuarios, consumidores, defensores ambientales, de solidaridad, etc., que han generado la pauta para establecer, a la par, nuevos mecanismos en la defensa de derechos más flexibles e incluyentes.

VII. En este contexto se hace imperante la búsqueda de mediaciones efectivas entre actores sociales, capital privado e instituciones públicas, que permitan la cohesión social y la generación de consensos que otorguen certeza jurídica a la tutela efectiva de interés y derechos colectivos, y además permitan un mejor acceso a la justicia social y el desarrollo pleno de un Estado social de derecho.

VIII. Que en México no existe un adecuado tratamiento procesal de los intereses y acciones colectivas, tan sólo en algunas materias existen un acercamiento (consumidores y agrario), en un proyecto de socialización en el ejercicio de la acción de amparo; pero de manera limitada, que muestran la insuficiencia de derecho procesal mexicano, al no conceder legitimidad activa a los sujetos agraviados, como es el caso, de los consumidores y cuyos efectos puedan alcanzar a todos aunque no hubieren promovido la acción.

IX. Que el principio jurídico de la tutela de intereses y derechos colectivos, no puede ser de carácter limitativo a unas cuantas materias; ya que se establecerían criterios reduccionistas en los derechos de los sujetos en materia de acciones colectivas en la Ley Fundamental, que contravienen el espíritu incluyente de la reforma, así como el pleno goce de derechos y acceso a la justicia de todos los mexicanos.

X. Por otra parte esta Comisión dictaminadora considera que la incorporación de la figura de acciones colectivas, permitirá la protección de intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos; sin menoscabo de intereses y derechos individuales, lo cual permite resolver no sólo conflictos de carácter privado, sino conflictos en los que existen intereses eminentemente colectivos.

XI. Que la adición de un párrafo tercero del artículo 17, permitirá establecer mecanismos de economía procesal, puesto que: permiten la reducción de costos, generan eficiencia y efectividad en los procesos jurídicos de nuestro país al descargar al Poder Judicial de las múltiples demandas existentes, cuyo contenido es repetitivo. Este procedimiento procesal sumario permitirá resolver el mayor número de cuestiones procesales dentro de un mismo juicio, y esto se traduce como anteriormente se mencionó en la economía de costos, y así hacer expedito y efectivo el acceso a la justicia.

XII. Que este mecanismo procedimental concede legitimación activa a los ciudadanos en general, grupos, partidos, sindicatos y autoridades, al conceder al grupo agraviado legitimación directa.

XIII. Asimismo permite que mediante la reparación del daño, se corrijan prácticas arbitrarias que afecten a los ciudadanos, así como una mayor certeza jurídica en los casos en los que no existe un agravio personal y directo contra actos de autoridad y en la que de acuerdo a los procedimientos procesales actuales, lo que se denomina interés jurídico no se considere suficientemente claro y directo.

La sociedad mexicana requiere de mecanismos procesales eficientes y modernos que respondan a las demandas colectivas en el marco de los cambios políticos, económicos y sociales de las sociedades contemporáneas mundiales.

Por lo expuesto, la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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.

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, los Estados y el Distrito Federal 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.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Nota

1. Gidi Antonio *Tutela de derechos difusos colectivos hacia un código modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004 p.15.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de marzo del 2010.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Juventino Castro y Castro (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Heriberto Ambrosio Cipriano (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa, Ma. Dina Herrera Soto, Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño, Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Fernando Ferreira Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Luz Carolina Gudiño Corro, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello, Justino Eugenio Arraiga Rojas (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera

(rúbrica), Mario Alberto Becerra Pocoroba, Roberto Gil Zuarth, Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola (rúbrica).

Anexo 3

Iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles¹

ALBERTO BENÍTEZ (ITAM-ITESM)
EDUARDO FERRER MAC-GREGOR (UNAM)
ANTONIO GIDI (Universidad de Houston)

ARTÍCULO ÚNICO: Se adiciona el Título Tercero al Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles para quedar como sigue:

TÍTULO TERCERO

De los procedimientos colectivos

CAPÍTULO PRIMERO

Previsiones Generales

ARTÍCULO.—La defensa y protección de los derechos e intereses difusos, colectivos e individuales de incidencia colectiva será ejercida en forma colectiva ante los tribunales competentes en los términos que señale este título.

ARTÍCULO.—La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones transindividuales cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.

ARTÍCULO.—En particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

1. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como los derechos e intereses transindividuales, de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, determinada o indeterminada, unidas entre sí, o con la contraparte, por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

¹ El presente proyecto legislativo fue elaborado por Alberto Benítez, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Antonio Gidi, por encargo del Senador Jesús Murillo Karam, y ha servido de base para el proceso deliberativo en la Comisión plural que formó el Senado de la República para preparar la legislación sobre acciones colectivas.

2. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como el conjunto de derechos e intereses individuales de los que sean titulares los miembros de un grupo de personas, determinado o indeterminado, y que pueden reclamarse mediante acción colectiva debido a su origen común.

ARTÍCULO.—La acción colectiva podrá tener por objeto pretensiones declaratorias, constitutivas o de condena, sea ésta monetaria o de cumplimiento de una prestación de dar, hacer o no hacer.

ARTÍCULO.—Serán competentes para conocer de los procedimientos colectivos los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación del lugar de ocurrencia de los hechos u omisiones imputados a la parte demandada o el del domicilio del demandado, a elección del actor.

ARTÍCULO.—En los procedimientos colectivos, el juez interpretará las normas y los hechos de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses difusos, colectivos o individuales de incidencia colectiva.

CAPÍTULO SEGUNDO

Procedimiento

ARTÍCULO.—Tienen legitimación para ejercer acciones colectivas:

- a) La Entidad Pública Relevante, entendida como aquella a cargo de la protección o tutela del derecho o interés amenazado o vulnerado de acuerdo a la legislación aplicable.
- b) La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
- c) Asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas.
- d) Cualquier miembro de la colectividad o grupo.
- e) El Ministerio Público.

ARTÍCULO.—Los legitimados para ejercer acciones colectivas deberán contar con asistencia legal profesional, la cual deberá velar por los derechos e intereses de dicha colectividad o grupo.

ARTÍCULO.—Los requisitos de procedencia de la acción colectiva son:

I. La existencia de cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad o grupo de que se trate de tal forma que se permita una decisión uniforme respecto de la controversia.

II. Que el legitimado colectivo o quien preste la asistencia legal, en su caso, pueden representar adecuadamente los derechos e intereses de la colectividad o grupo de que se trate.

En el caso del punto II anterior el juez analizará la calidad del trabajo realizado por el actor y quien preste la asistencia legal, y se cerciorará que cuenten con la capacidad técnica y económica para poder representar y defender los derechos e intereses de los miembros de la colectividad o grupo de que se trate y que no se encuentren en conflicto de interés respecto de la partes en el proceso.

ARTÍCULO.—Una vez presentada la demanda el juez la admitirá o desechará dentro de los cinco días siguientes y correrá traslado a la parte demandada emplazándola de forma personal para que conteste dentro de los quince días siguientes; también dará vista a la Entidad Pública Relevante y al Ministerio Público para que realicen, en el mismo plazo, las manifestaciones que estimen pertinentes. El juez certificará si la demanda contiene los requisitos de procedencia dentro de los diez días siguientes. Esta decisión podrá ser modificada en cualquier etapa del proceso cuando existieren razones justificadas para ello.

ARTÍCULO.—Una vez que el juez ha certificado el cumplimiento de los requisitos de procedencia, el juez ordenará notificar a los miembros de la colectividad o grupo mediante los medios idóneos para tales efectos. En todo caso, la notificación deberá ser económica, eficiente, amplia y tendiente a alcanzar al mayor número de legitimados colectivos y miembros de la colectividad o grupo. La notificación contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales del procedimiento colectivo respectivo.

El juez podrá ordenar la notificación a que se refiere este artículo en cualquier medio masivo de comunicación que estime pertinente.

Las notificaciones ordinarias se entenderán exclusivamente con las partes en el proceso.

ARTÍCULO.—Cualquier miembro de la colectividad o grupo de que se trate podrá pedir su exclusión de dicha colectividad o grupo para efectos del procedimiento colectivo de que se trate, siempre que lo solicite al juez por escrito en cualquier etapa del proceso y hasta antes de dictar sentencia.

ARTÍCULO.—En el auto en donde el juez ordene la notificación a que se refieren los artículos precedentes, el juez citará para la audiencia previa y de conciliación, la cual se llevará a cabo dentro de los quince días siguientes a aquel en el que se haya completado la notificación. En dicha audiencia el juez, de forma personal, propondrá soluciones al litigio y exhortará a las partes a solucionarlo. Si las partes alcanzaren un convenio, el juez de oficio revisará que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad o grupo de que se trate estén debidamente protegidos; previa vista a la Entidad Pública Relevante y al Ministerio Público, y una vez escuchadas las manifestaciones de terceros interesados, el juez podrá aprobar el convenio el cual tendrá efectos de cosa juzgada.

ARTÍCULO.—Una vez concluida la audiencia a que se refiere el artículo anterior, el juez procederá a abrir el juicio a prueba por un periodo de quince días y citará para las audiencias finales del procedimiento, las cuales tendrán verificativo el último día del periodo de ofrecimiento de pruebas. Una vez desahogadas y discutidas las pruebas en la audiencia, se abrirá la audiencia de alegatos en donde podrán alegar las partes, el Ministerio Público y la Entidad Gubernamental Relevante. El juez dictará la sentencia en la misma audiencia o dentro de los quince días siguientes.

ARTÍCULO.—Para mejor resolver, el juzgador debe valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, sin más limitaciones que la relevancia con el asunto controvertido.

El juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o en cualquier otra, siempre que tengan relevancia con el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes, y podrá basar la resolución de la controversia en dichas manifestaciones o argumentos.

El juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal conforme a lo establecido en el párrafo anterior y de los argumentos o manifestaciones por ellos vertidos.

ARTÍCULO.—Si por razones de índole económica la parte que esté obligada a probar no pudiere hacerlo, el juez podrá solicitar a cualquier entidad pública, la realización de los estudios o presentación de los documentos necesarios para mejor resolver el litigio en cuestión si ello estuviere dentro su área de gestión. Lo mismo ocurrirá cuando la entidad pública sea la única persona con posibilidades de realizar los estudios o presentar los documentos referidos.

El juez podrá requerir prudencialmente a la Entidad Pública Relevante o a cualquier tercero la elaboración de estudios o presentación de los medios probatorios necesarios con cargo al Fondo.

ARTÍCULO.—Si el juez lo considera pertinente, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar a una de las partes la presentación de documentos que sean necesarios para mejor resolver el litigio de que se trate o para ejecutar la sentencia respectiva.

ARTÍCULO.—El uso de medios probatorios estadísticos, actuariales o cualquier otro derivado del avance de la ciencia serán tomados en cuenta por el juez.

ARTÍCULO.—Para resolver la controversia planteada no será necesario que la parte actora presente y desahogue pruebas individualizadas respecto de todos los miembros de la colectividad o grupo de que se trate.

ARTÍCULO.—Durante un procedimiento colectivo cualquier miembro de la colectividad o grupo de que se trate podrá solicitar información al actor sobre el estado que guarda el expediente. Dicha información no le podrá ser negada. La Entidad Pública Relevante deberá mantener un registro documentado completo que contenga la información actualizada de los procedimientos colectivos activos y ya concluidos, el cual estará disponible al público.

La parte actora y la Entidad Pública Relevante deberán incluir en su página de Internet información completa, actualizada y documentada sobre los procedimientos colectivos respectivos.

CAPÍTULO TERCERO

Sentencias

ARTÍCULO.—En acciones colectivas provenientes de derechos e intereses difusos y colectivos, el juez podrá ordenar al demandado la realización de con-

ductas o la abstención de las mismas, en aras de proteger el derecho o interés amenazado o violado y evitar futuras violaciones a los mismos. Para lo anterior, establecerá plazos prudentes para su cumplimiento y las medidas de apremio en caso de incumplimiento.

Si fuere posible, ordenará la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la violación a dicho derecho o interés. Si no fuere posible, dicha restitución podrá condenar al demandado al pago de los daños y perjuicios causados a la colectividad en su conjunto con base en cálculos que incluirán el número estimado de miembros de la colectividad, la afectación a los derechos o intereses de la colectividad o al interés general, y demás circunstancias que estime pertinentes, incluso los beneficios obtenidos por el demandado. La cantidad resultante se destinará al Fondo.

ARTÍCULO.—En el caso de acciones colectivas provenientes de derechos o intereses individuales de incidencia colectiva el juez condenará al demandado al pago de los daños y perjuicios causados a los miembros del grupo de que se trate.

Cuando el valor de los daños individuales sufridos por los miembros del grupo sea de fácil determinación o pueda ser reducido a una fórmula matemática, la sentencia colectiva indicará el valor o la fórmula para calcular la indemnización individual y la sentencia se ejecutará de forma colectiva. En su sentencia el juez establecerá los requisitos que deberán cumplir los miembros del grupo para recibir la indemnización que les correspondan y los plazos correspondientes. El juez establecerá medidas que hagan fácil y expedita la entrega de dichas indemnizaciones. Si después del periodo otorgado por el juez para que se reciban las indemnizaciones que les correspondan hubiere cantidades remanentes, éstas serán destinadas al Fondo.

Si el juez no puede calcular el valor de los daños individualmente, la condena será genérica, fijando la responsabilidad del demandado por los daños causados y el deber de indemnizar, difiriendo la liquidación de los daños individuales a los incidentes individuales a ser promovidos por cada uno de los miembros del grupo dentro de los dos años siguientes a que la sentencia cause ejecutoria. Si una vez transcurridos los dos años a que se refiere el párrafo anterior, sólo una parte de la totalidad de las personas hubieren promovido el incidente de liquidación respectivo, el juez fijará el valor global de los daños causados a los miembros del grupo restantes y el demandado deberá entregar el remanente al Fondo.

ARTÍCULO.—La sentencia será notificada a la colectividad o grupo de que se trate.

CAPÍTULO CUARTO *Medidas Precautorias*

ARTÍCULO.—Antes de la presentación de la demanda, y en cualquier etapa del proceso, de oficio o a solicitud de parte, el juez podrá decretar las medidas

precautorias que considere apropiadas contra cualquier persona. Estas medidas se podrán decretar sin audiencia de la contraparte y podrán consistir en:

a) La cesación de las actividades que estén causando un daño o vulneración a los derechos e intereses colectivos o individuales de incidencia colectiva o lo puedan llegar a causar.

b) La realización de actividades que por su omisión previa hayan causado un daño o vulneración a los derechos e intereses colectivos o individuales de incidencia colectiva o lo puedan llegar a causar.

c) El retiro del mercado de bienes y productos que sean considerados peligrosos.

d) El aseguramiento de bienes de la parte demandada.

e) Cualquier otra medida que el juez considere apropiada.

CAPÍTULO QUINTO *Medidas de apremio*

ARTÍCULO.—El juez podrá emplear los medios de apremio necesarios a efecto de hacer cumplir sus determinaciones, incluyendo, pero sin limitar, multas periódicas proporcionales al daño causado o al daño que se pretende prevenir y la realización de los actos o acciones por cuenta de la parte que no obedezca la medida decretada y con cargo a esta última.

CAPÍTULO SEXTO *Relación entre acciones colectivas y acciones individuales*

ARTÍCULO.—No habrá litispendencia ni conexidad entre acciones colectivas y acciones individuales aunque provengan de la misma causa. En caso de existencia de una acción individual y de una acción colectiva provenientes de la misma causa, el demandado deberá comunicar tal situación al actor de la acción individual, quien podrá pedir la suspensión del procedimiento individual dentro de los treinta días siguientes. En caso de no solicitar la suspensión dicha persona será excluida de la colectividad o grupo, y la sentencia colectiva no le vinculará. En ausencia de la notificación a que se refiere este artículo, el miembro de la colectividad o grupo que accione de forma individual podrá ser beneficiado, pero no perjudicado, por la cosa juzgada colectiva.

Si la acción colectiva terminara con resolución sobre el fondo, el miembro de la colectividad o grupo que hubiere requerido la suspensión de su proceso individual quedará vinculado por la cosa juzgada colectiva.

Si la acción colectiva fuese rechazada, la acción individual que estaba suspendida podrá continuar.

Antes de la publicación de la sentencia colectiva el miembro del grupo demandante de la acción individual que haya requerido la suspensión de su proceso individual podrá desligarse de la acción colectiva e solicitar la continuación de su acción individual.

CAPÍTULO SÉPTIMO
Cosa juzgada

ARTÍCULO.—La cosa juzgada vinculará a todos los miembros de la colectividad o grupo, pero no operará en el caso de que un legitimado colectivo presente nuevos elementos probatorios o compruebe una inadecuada representación de los derechos e intereses de la colectividad o grupo de que se trate en el procedimiento anterior.

ARTÍCULO.—Si alguna persona inició un procedimiento individual al cual recayó una sentencia que causó ejecutoria no podrá ser incluida dentro de una colectividad o grupo para efectos de un procedimiento colectivo, si el objeto, las causas y las pretensiones son las mismas.

CAPÍTULO OCTAVO
Gastos y costas

ARTÍCULO.—El juez incluirá en su sentencia la condena que, respecto de gastos y costas, corresponda.

ARTÍCULO.—Los gastos y costas de los procedimientos colectivos se determinarán en la sentencia y se liquidarán en ejecución de sentencia de conformidad con las reglas siguientes:

I. Si la parte demandada es condenada, el juez la condenará a pagar adicionalmente los gastos razonables en que haya incurrido la parte actora.

Asimismo, el juez condenará a la parte demandada a pagar el equivalente a entre el uno y diez por ciento del total del monto condenado por concepto de honorarios de abogados y entre el uno y diez por ciento del total del monto condenado a la asociación actora, en su caso. La determinación será realizada tomando en consideración el trabajo realizado, el beneficio para el grupo o colectividad y el número estimado de los miembros de la colectividad o grupo de que se trate y demás circunstancias que estime pertinentes.

Si no hubiere un monto adecuado para realizar el cálculo a que se refiere el párrafo anterior, el juez determinará el monto de las costas tomando en consideración los criterios establecidos en el párrafo anterior.

II. Si la parte actora no prevalece en el juicio, ésta pagará los gastos y costas razonables de la parte demandada sólo si no presentare prueba adecuada para justificar su acción, si intentare una acción notoriamente improcedente, si utilizare documentos falsos durante el juicio o si presentare la acción colectiva de mala fe o con el propósito de realizar una afectación al demandado.

III. Si las partes llegaren a un acuerdo para poner fin al juicio antes de la sentencia, los gastos y costas serán pagados de conformidad con los incisos anteriores.

TRANSITORIOS

Actual

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

DICTAMEN

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

**DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

ANTECEDENTES

I. Con fecha 14 de octubre de 2008, la Diputada María Eugenia Jiménez Valenzuela, presentó la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

II. En esa misma fecha el Presidente de la Mesa Directiva turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para efectos de su estudio y dictamen correspondientes, con opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

III. Con fecha 5 de marzo de 2009, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados remitió a la Comisión de Medio Ambiente la valoración del impacto presupuestario de la iniciativa en mención, la cual se adjunta al presente Dictamen.

CONSIDERACIONES

El propósito de la Iniciativa es implementar, a nivel de normas constitucionales, una jurisdicción ambiental en el sistema judicial mexicano que permita contar con los mecanismos procesales que permitan plantear las controversias en materia de medio ambiente y ecología ante un tribunal previamente establecido que tenga

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

facultades para resolver sobre la existencia de derechos sustantivos del individuo, de la comunidad o de los órganos de gobierno de los tres órdenes que conforman nuestro federalismo, proveer a su reconocimiento y exigir su cumplimiento, restitución o, en su defecto, la reparación del daño.

En la Iniciativa se señala: *"Nuestra propuesta parte de la premisa de reconocer que el derecho al medio ambiente es un derecho garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vincula tanto a los órganos del Estado como a cualquier sujeto de derecho sometido al orden jurídico nacional, y que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales han desarrollado un marco legislativo importante para proveer a la tutela de ese derecho. Para lograrlo, se plantea ahora como indispensable establecer una jurisdicción ambiental basada en la estrecha colaboración entre los poderes judiciales, federal y locales. Esta jurisdicción ambiental del derecho mexicano se conformaría como un subsistema de administración de justicia integral que conocería de los aspectos propios de constitucionalidad de las normas ambientales, así como de problemas de legalidad relacionados con su aplicación, incluyendo actos de autoridad y de particulares que pudieran vulnerar el derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico, en sus diversas expresiones y modalidades. También deberá conocer de los conflictos de competencia que puedan presentarse entre las diversas autoridades u organismos que tengan atribuciones en la materia que nos ocupa.*

De esta manera, se propone una jurisdicción ambiental que sustituiría a los tradicionales juicios contencioso administrativo y de amparo promovidos contra actos de las autoridades ambientales que afecten a los particulares que realicen alguna conducta que no se apegue al marco jurídico aplicable a la materia. Los juicios en materia ambiental y ecológica tendrían que extraerse necesariamente de la esfera competencial de los tribunales contencioso administrativo y de la jurisdicción de amparo y quedarían bajo el conocimiento de los jueces ambientales."

Se procede a analizar el contenido de la Iniciativa que se dictamina, conforme a lo siguiente:

I.- La Exposición de Motivos se divide en dos capítulos: Antecedentes. Se citan la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1971; la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972, en el ámbito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y, dentro de ella la Subsecretaría de Ecología; la Ley Federal de Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1982, que abrogó la publicada en 1971; la reforma constitucional al párrafo tercero del artículo 27 y adición de una fracción XXIX G al artículo 73,

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987; la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988; que continúa vigente hasta nuestros días con la salvedad de sus reformas.

Conforme a la legislación vigente en materia ambiental, en la iniciativa que se dictamina se destacan las dependencias que por parte del Poder Ejecutivo Federal tuvieron la responsabilidad en materia de equilibrio ecológico y de protección al ambiente, iniciándose por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la creación de la Comisión Nacional de Ecología como un órgano permanente de coordinación intersecretarial; la creación, el 4 de junio de 1992, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología, órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social y regulados por el reglamento interior de dicha dependencia.

Destacan las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 13 de diciembre de 1996 en la que se incluyó, entre otros temas lo siguiente: *"Se confirma la figura de la denuncia popular, que a partir de dicha reforma se debió presentar ante la Profepa; se reguló el procedimiento que debe dar esta Procuraduría a las denuncias recibidas, atribuyéndole facultades para efectuar las diligencias necesarias, iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia, y precisando que las resoluciones que emita la Profepa tendrán el carácter de recomendaciones a las autoridades federales, estatales o municipales, necesarias para promover ante la autoridad responsable la ejecución de las acciones procedentes."*

En el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 2003; se publicó el Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, incluyendo en su articulado las atribuciones del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), cuya reubicación fue resultado de reformas a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Destaca que en los términos del Reglamento interior citado, se confirma la existencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ante la que se puede denunciar, por parte de toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daño al ambiente, a los recursos naturales o contravenga las disposiciones de la Ley y los demás ordenamientos en la materia. La Profepa está facultada para efectuar las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia y para iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes; determinado lo anterior, *"emitirá las recomendaciones necesarias*

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

para promover ante las autoridades citadas la ejecución de las acciones procedentes. La recomendación es que emita la Profepa serán públicas, autónomas y no vinculatorias”.

Finalmente, se comenta que la Ley ambiental vigente dispone que las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación ambiental.

En el ámbito internacional, la Iniciativa menciona lo siguiente: La Declaración de Estocolmo y su programa de acción que conlleva 109 recomendaciones para la cooperación internacional en materia ambiental; el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (NUMA); la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992; el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

II.- En su apartado de Consideraciones, la Iniciativa menciona de manera relevante lo siguiente:

“En el desarrollo legislativo e institucional que ha tenido la materia ambiental y ecológica en México, durante poco más de tres décadas (desde 1971 a la fecha), podemos identificar las siguientes manifestaciones y tendencias.

- 1. Surgió en el ámbito de las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Federal ejercidas, primero, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, luego en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, enseguida por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y actualmente a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- 2. Con la reforma constitucional de 1987, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus respectivas competencias, se crea un sistema nacional en materia de medio ambiente y ecología, en el que participan corresponsablemente y de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Federación, los Estados y los Municipios. Se crean la Profepa y el INE, manteniendo la materia en el área de competencia del Poder Ejecutivo, federal, estatal y municipal.*
- 3. Se percibe una evolución adecuada y consistente en la elaboración de normas jurídicas sustantivas, que identifican la materia ambiental y*

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ecológica, los bienes jurídicos a proteger y los mecanismos para instrumentar tal protección por parte de la Administración Pública Federal."

Argumenta la iniciante que la legislación y las instituciones relacionadas con el medio ambiente y la ecología mexicanas han evolucionado positivamente durante las últimas tres décadas; que contamos con un marco legal adecuado, conformado por normas nacionales e internacionales que nos permiten identificar con precisión y certeza la materia ambiental y ecológica, así como los bienes jurídicos a tutelar y los derechos sustantivos consagrados en la Constitución y en las leyes secundarias, pero que, sin embargo, es generalizada la opinión de que las dependencias y organismos a quienes se ha atribuido la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental y ecológica, no han sabido o no han podido responder adecuada y eficientemente al cumplimiento de su función. El esquema procedimental es insuficiente. *"Quien presenta una denuncia popular en contra de hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la LEGEPA, entra a un laberinto de trámites, en ocasiones sin salida y sin esperanza, en el que intervienen la Profepa y la Semarnat a nivel federal y los gobiernos de los estados y de los municipios, sin que existan reglas claras de juego, ni siquiera en cuestión de distribución de competencias, de tal manera que las competencias se invaden, se traslapan y hasta se contradicen, formando una telaraña densa de intereses personales, regionales y de grupo, propiciando la irresponsabilidad, la corrupción y la impunidad.- Lo anterior se traduce inexorablemente en deterioro de los principios de seguridad y certeza jurídicas, pero sobre todo, de credibilidad y confianza en quienes tienen a su cargo la aplicación de nuestra ley ambiental, sobre todo porque se trata esencialmente de autoridades administrativas que no gozan de la autonomía que puede asistir a un órgano jurisdiccional."*

En la iniciativa que se dictamina se propone una jurisdicción ambiental que *"sustituiría a los tradicionales juicios contencioso administrativo y de amparo promovidos contra actos de las autoridades ambientales que afecten a los particulares que realicen alguna conducta que no se apegue al marco jurídico aplicable a la materia. Los juicios en materia ambiental y ecológica tendrían que extraerse necesariamente de la esfera competencial de los tribunales contencioso administrativo y de la jurisdicción de amparo y quedarían bajo el conocimiento de los jueces ambientales."*

Los tribunales y jueces ambientales que se proponen podrían conocer, en resumen, dos tipos de juicios:

- Por un lado los promovidos contra actos u omisiones de autoridades federales, locales o municipales, sea por considerarlos violatorios del derecho al medio

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ambiente y el ecológico en sus distintas expresiones reguladas por la LEGEEPA y otras leyes aplicables en la materia, o por estimarlos inválidos al afectar los derechos fundamentales de los gobernados que realizan actividades que pueden afectar el ambiente o el equilibrio ecológico.

• Por otro lado, los relativos a actos de particulares que realizan actividades que deben sujetarse a un acto permisivo de cualquier órgano del Estado, por estimarlos violatorios del derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico reconocido en las leyes generales, así como contra particulares que, sin ubicarse en el supuesto anterior, realicen actividades que causen o puedan causar daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico y, de esta manera, afectar a terceros.”

Concretamente, “se propone la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo siguiente:

A) El artículo 73, fracción XXIX G., para explicitar, por razones de claridad de las leyes y de certeza jurídicas, que entre las facultades del Congreso de la Unión, además de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, se incluya la de instituir un sistema de jurisdicción nacional ambiental, en los términos previstos en el artículo 99 B., de la propia Constitución.

Se aprovecha la oportunidad para explicitar que la concurrencia se produce, además del gobierno federal de los gobiernos de los estados y de los municipios, también con el gobierno del Distrito Federal.

B) Consecuentemente, se propone la reforma del artículo 99 de nuestra Constitución Política, a efecto de que el texto vigente se integre en un Apartado A., y se le adicione un Apartado B., para establecer la jurisdicción ambiental nacional, sustentada en la concurrencia de los poderes judiciales, federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las siguientes bases.

C) La jurisdicción ambiental nacional que se propone es congruente con la concurrencia de competencias consagrada en la fracción XXIX G. del artículo 73 Constitucional y por ello se sustenta, a su vez, en la concurrencia de los poderes judiciales, federal, estatales y local del Distrito Federal, respetando sus respectivos ámbitos de competencia. Así, el sistema jurisdiccional nacional se integrará con los siguientes órganos:

Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

1. Una Sala Superior Ambiental.
2. Cinco Salas Regionales Ambientales.
3. Juzgados Federales Ambientales.

Un Tribunal Estatal Ambiental por cada Estado de la República y uno local por el Distrito Federal, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y que se integrará por:

1. Una Sala Superior Estatal o local.
2. Juzgados locales ambientales."

En la parte final de sus Consideraciones, la iniciante explica el contenido y alcance de su propuesta, argumentando en su favor.

III.- Con fecha _____ de 2009, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales remitió a la Comisión de Puntos Constitucionales la opinión correspondiente a la iniciativa objeto de este Dictamen, de acuerdo al turno dictado por la Presidencia de la Mesa Directiva, reconociendo la importancia y necesidad de instituir tribunales especializados en materia ambiental, pronunciándose en términos generales a favor de la propuesta y proponiendo modificaciones al articulado propuesto, "*primordialmente en materia de competencia, presupuestos y garantía de acceso al juicio de amparo*".

Concretamente, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, refiriéndose al artículo 73 Constitucional, "*considera adecuado que la presente reforma incorpore a la fracción XXIX G la facultad de instituir una jurisdicción y un procedimiento ambiental*"; pero propone que la reforma se realice conceptualizada integralmente sin restringir la aplicación de la jurisdicción ambiental a lo determinado por el artículo 99 Constitucional y presenta su propuesta mediante un cuadro comparativo, con tres columnas: Iniciativa, propuesta y opinión, mismo que se transcribe íntegramente, por razones de orden práctico y economía procesal:

Fracción XXIXG del Artículo 73 Constitucional

Iniciativa	Propuesta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Justificación
Artículo 73. ...	Artículo 73.-...	
I. a XXIX. ...	I a XXIX...	

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Iniciativa	Propuesta de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Justificación
<p>XXIX-B. a XXIX-F. ...</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para instituir una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental, en los términos previstos en el artículo 99 B. de esta Constitución;</p> <p>XXIX-H. a XXIX-M. ...</p> <p>XXX. ...</p>	<p>XXIXB. a XXIXF. ...</p> <p>XXIXG.-Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para expedir las leyes que instituyan una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental.</p> <p>XXIX-H. a XXIX-M. ...</p> <p>XXX. ...</p>	<p>La iniciativa pretende reformar la fracción XXIG del artículo 73 de la Constitución, el cual versa sobre facultades del Congreso, adicionando a la fracción la facultad de instituir una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental, limitándolo a lo previsto en el artículo 99 B, ya que se considera que no sólo es necesario el artículo 99 B para la iniciativa en cuestión se elimina "en los términos previstos en el artículo 99 B de esta Constitución".</p>

Artículo 99 Constitucional

Iniciativa	Propuesta	Opinión
<p>Artículo 99. ...</p> <p>A. ...</p> <p>...</p> <p>B. Para resolver las controversias en materia ambiental se establece una jurisdicción ambiental nacional sustentada en la concurrencia de los poderes judiciales federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las siguientes</p>	<p>Artículo 99. El Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución y el Tribunal Nacional Ambiental serán la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órganos especializados del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>B. Para el ejercicio de las atribuciones del Tribunal Nacional Ambiental la Ley establecerá la concurrencia de los poderes judiciales federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las</p>	<p>Respecto al artículo 99, la iniciativa no reforma la redacción en el primer párrafo del artículo 99, lo cual es incorrecto ya que el primer párrafo debe ser una introducción para después establecer los incisos, así se adiciona "y el Tribunal Nacional Ambiental serán", modificando en plural "órganos especializados del Poder Judicial de la Federación"</p> <p>El inciso B de la iniciativa establece la concurrencia en de los poderes judiciales, federales y estatales, lo cual es incorrecto, ya que existen competencias señaladas en materia ambiental en la propia Constitución, por lo que se modifica la redacción y se establece que la concurrencia será establecida en una ley secundaria.</p>

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>bases:</p> <p>I. La jurisdicción ambiental nacional se integrará por los siguientes órganos:</p> <p>a) Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una Sala Superior Ambiental. 2. Cinco Salas Regionales Ambientales. 3. Juzgados Federales Ambientales. <p>b) Un Tribunal Estatal Ambiental por cada Estado de la República y uno local por el Distrito Federal, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y que se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una Sala Superior Estatal o local. 2. Juzgados locales ambientales. <p>II. La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación será integrada por cinco magistrados, que serán designados por el Senado de la República, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley pero que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; durarán en su encargo diez años improrrogables.</p> <p>La Presidencia del Tribunal Nacional Ambiental se ocupará durante dos años por cada uno de los integrantes de la Sala Superior Ambiental, en orden de su designación.</p> <p>III. Cada una de las salas regionales ambientales del Poder Judicial de la Federación se integrará por tres magistrados regionales que serán igualmente elegidos por la Cámara de Senadores, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán cumplir los requisitos que señale</p>	<p>siguientes bases:</p> <p>I. La jurisdicción ambiental nacional se integrará por los siguientes órganos:</p> <p>a) Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una Sala Superior Ambiental. 2. Cinco Salas Regionales Ambientales. 3. Juzgados Federales Ambientales. <p>b) Un Tribunal Estatal Ambiental por cada Estado de la República y uno local por el Distrito Federal, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y que se integrará por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una Sala Superior Estatal o local. 2. Juzgados locales ambientales. <p>II. La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación será integrada por cinco magistrados que serán designados por el Senado de la República, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley pero que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; durarán en su encargo diez años improrrogables.</p> <p>La Presidencia del Tribunal Nacional Ambiental se ocupará durante dos años por cada uno de los integrantes de la Sala Superior Ambiental, en orden de su designación.</p>	
---	--	--

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, y durarán en su encargo siete años y podrán ser ratificados por una sola vez. Después, sólo podrán ser promovidos a magistrados de la Sala Superior.</p>	<p>III. Cada una de las salas regionales ambientales del Poder Judicial de la Federación se integrará por tres magistrados regionales que serán igualmente elegidos por la Cámara de Senadores, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán cumplir los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, y durarán en su encargo siete años y podrán ser ratificados por una sola vez. Después, sólo podrán ser promovidos a magistrados de la Sala Superior.</p>	<p>Se elimina el segundo párrafo de la fracción V del artículo 99B, ya que el tema del presupuesto se debe abordar de una manera general, el establecer a dónde se destinarán la ejecución de las resoluciones que dicten los Tribunales Ambientales es materia de una ley secundaria y no de la Constitución.</p>
<p>IV. Los jueces federales ambientales serán designados por la Sala Superior Ambiental, con la intervención que corresponda a la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que señale la ley y su reglamento.</p>	<p>IV. Los jueces federales ambientales serán designados por la Sala Superior Ambiental, con la intervención que corresponda a la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que señale la ley y su reglamento.</p>	
<p>V. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.</p>	<p>V. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.</p>	
<p>Los ingresos que deriven de la ejecución de las resoluciones que dicten los Tribunales Ambientales se destinarán cuando menos en una tercera parte a los presupuestos de esos órganos jurisdiccionales.</p>		
<p>VI. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p>	<p>VI. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.</p>	
<p>VII. El personal del Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables del Poder Judicial de la Federación y a las que señale la ley.</p>		
<p>VIII. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por el Presidente de la Sala Superior, quien lo presidirá; un magistrado</p>		

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>ambiental de la Sala Superior designado por insaculación, y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal.</p> <p>IX. Los tribunales estatales y el local del Distrito Federal, incluida la Sala Regional estatal y la Sala Regional Local, así como los juzgados locales ambientales, se integrarán en los términos, modalidades y requisitos que establezca la Constitución y las leyes del Estado relativo o el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal.</p> <p>X. Las acciones en materia ambiental podrán ejercerse, dentro de los plazos fijados en la legislación general procesal ambiental, por:</p> <p>a) Cualquier persona física o moral cuyo interés legítimo se afecte por actos u omisiones de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, o de cualquier particular que goce de concesión o de diverso acto permisivo del Estado, o del que sin ubicarse en el supuesto anterior realice actividades que puedan causar un daño calificado al ambiente o a la ecología, con el objeto de prevenir, recomponer o reparar un daño ambiental.</p> <p>En estos juicios deberán llamarse como terceros interesados a los particulares que puedan sufrir un agravio con motivo de la sentencia que llegue a emitirse, así como a los referidos órganos de la administración pública que gocen de atribuciones para evitar el respectivo daño ambiental.</p> <p>b) Cualquier persona física o moral cuyo interés jurídico se afecte por actos en materia ambiental de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con el objeto de impugnar su validez.</p> <p>Con motivo de estas acciones, los</p>	<p>VII. El personal del Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables del Poder Judicial de la Federación y a las que señale la ley.</p> <p>VIII. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por el Presidente de la Sala Superior, quien lo presidirá; un magistrado ambiental de la Sala Superior designado por insaculación, y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal.</p> <p>IX. Las acciones en materia ambiental se ejercerán en los términos y plazos fijados por la legislación general procesal ambiental.</p>	<p>Por organización, se elimina la fracción novena del artículo 99B, en este artículo sólo se establece lo que corresponde al Poder Judicial de la Federación, y se retomará lo establecido en la iniciativa respecto a los tribunales estatales y del Distrito Federal. en el artículo 116 y 122, que son los correspondientes para estos.</p> <p>En virtud de que se eliminó la fracción novena de la iniciativa, la fracción X- se modifica a fracción IX, se eliminan todas las cuestiones procedimentales de la iniciativa, por no ser materia de la Constitución, si no de una Ley Secundaria y se establece que las acciones en materia ambiental, los términos y plazos fijados serán determinados en una legislación procesal ambiental.</p>
---	---	---

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

tribunales y jueces ambientales podrán dictar de oficio, o a petición de parte, las medidas cautelares previstas en la ley general procesal ambiental, las cuales tendrán por objeto evitar la notoria violación de los derechos fundamentales que tutela esta Constitución, el riesgo o causación de daño grave ambiental, mitigar sus consecuencias o evitar que se sigan causando. Si en el municipio en el que se pueda causar el daño ambiental no residiere un tribunal o juez ambiental, la ley determinará el juez ante el cual se podrá presentar el escrito de demanda, el que además podrá dictar las medidas cautelares para evitar la consumación o continuación del daño ambiental, y remitirá lo actuado al juez ambiental competente, en términos que la ley establezca.

En los juicios en los que se ejerzan estas acciones se podrá plantear, sin señalarlas como actos reclamados, la inconstitucionalidad de las leyes o de las diversas disposiciones de observancia general que sustenten el acto u omisión impugnados.

XI. Las sentencias que se dicten en los juicios derivados de las acciones en materia ambiental serán definitivas e inatacables, podrán declarar la validez o invalidez de la conducta impugnada y, en los casos y términos que disponga la legislación general procesal ambiental, la reparación del daño ambiental o patrimonial, este último en términos del párrafo segundo del artículo 113 de esta Constitución, que haya causado el acto materia del juicio; la revocación o suspensión del respectivo acto permisivo y cualquier actividad que resulte necesaria para prevenir, recomponer, reparar o indemnizar por el daño ambiental efectivamente causado.

En el caso del párrafo último de la fracción X de este apartado, si el tribunal o juez

Los tribunales y jueces ambientales podrán dictar de oficio, o a petición de parte, las medidas cautelares previstas en la ley general procesal ambiental, las cuales tendrán por objeto evitar la notoria violación de los derechos fundamentales que tutela esta Constitución, el riesgo o causación de daño grave ambiental, mitigar sus consecuencias o evitar que se sigan causando. Si en el municipio en el que se pueda causar el daño ambiental no residiere un tribunal o juez ambiental, la ley determinará el juez ante el cual se podrá presentar el escrito de demanda, el que además podrá dictar las medidas cautelares para evitar la consumación o continuación del daño ambiental, y remitirá lo actuado al juez ambiental competente, en términos que la ley establezca.

Respecto a la importancia de dictar de oficio o a petición de parte medidas cautelares, en los casos en que exista un riesgo o causación de daño grave ambiental, se considera que debe ser un mandato constitucional, arriba de cualquier legislación secundaria; se elimina "con motivo de estas acciones" ya que se refería a los incisos a) y b) los cuales fueron eliminados.

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>ambiental que conozca del juicio determina que la norma general impugnada es violatoria de esta Constitución, podrá resolver sobre su no aplicación al caso concreto. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad que causen estado deberán comunicarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al órgano responsable de la emisión de dicha norma.</p>	<p>En los juicios en los que se ejerzan estas acciones se podrá plantear, sin señalarlas como actos reclamados, la inconstitucionalidad de las leyes o de las diversas disposiciones de observancia general que sustenten el acto u omisión impugnados.</p>	<p>Respecto a la fracción XI de la Iniciativa, relativo a las sentencias se considera que estas deben estar establecidas dentro de una ley secundaria, y no en la constitución, además de que éstas deberán establecerse de manera de no contravenir lo establecido en los artículos 103 y 107 Constitucionales.</p>
<p>Cuando la Sala Superior del Tribunal Nacional Ambiental, las salas regionales federales o las salas superiores estatales o la local del Distrito Federal sustenten un criterio sobre la inconstitucionalidad de alguna disposición general o sobre la interpretación de esta Constitución, que pudiere ser contrario a uno sostenido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier persona podrá denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p>		<p>Fue eliminado ya que el último párrafo de la fracción X se suprime.</p>
<p>La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para los Tribunales Ambientales.</p>		
<p>XII. Para la distribución de competencias entre los tribunales y jueces ambientales, la Ley General Procesal Ambiental que expida el Congreso de la Unión, tomará en cuenta las siguientes reglas:</p>		
<p>a) Los jueces federales ambientales y los jueces estatales ambientales tienen competencia concurrente para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental, a elección del impugnante o reclamante, con independencia de la materia o de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o sea el fundamento de la reclamación, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida quede comprendida dentro del territorio distrital</p>	<p>Cuando la Sala Superior del Tribunal Nacional Ambiental, las salas</p>	

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>federal o estatal, en su caso.</p> <p>La ley secundaria que expida el Congreso de la Unión establecerá las bases para la distribución jurisdiccional ambiental federal.</p> <p>La legislación local establecerá las bases para la distribución de competencias de los jueces estatales o locales ambientales.</p> <p>b) Las resoluciones de primera instancia podrán ser impugnadas ante las salas regionales federales, en el ámbito de la competencia federal o ante la Sala Superior Ambiental Estatal o local del Distrito Federal, en el ámbito de la competencia local.</p> <p>c) A las salas regionales federales corresponderá conocer del recurso interpuesto contra la resolución de un juez ambiental, en el que subsista el análisis de actos u omisiones emitidos por cualquier órgano de la Federación o de órganos diversos a éstos o a controversias entre particulares, relacionados con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal, conforme a esta Constitución o a las diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión.</p> <p>En consecuencia, a las salas superiores de los Estados o del Distrito Federal corresponderá conocer de dichos recursos cuando en ellos subsista el análisis de actos u omisiones de los órganos de la Administración Pública estatal, municipal o del Distrito Federal, incluyendo aquéllos en los que se apliquen disposiciones generales expedidas por el Congreso de la Unión o por diversa autoridad federal o a controversias entre particulares, diversos a los indicados en el párrafo anterior.</p> <p>d) La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación conocerá del recurso de revisión contra las resoluciones de las salas regionales federales y de las salas superiores</p>	<p>regionales federales o las salas superiores estatales o la local del Distrito Federal sustenten un criterio sobre la inconstitucionalidad de alguna disposición general o sobre la interpretación de esta Constitución, que pudiere ser contrario a uno sostenido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier persona podrá denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.</p> <p>La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para los Tribunales Ambientales.</p> <p>X. Para la distribución de competencias entre los tribunales y jueces ambientales, la Ley General Procesal Ambiental que expida el Congreso de la Unión, tomará en cuenta las siguientes reglas:</p> <p>a) Los jueces federales ambientales y los jueces estatales ambientales tienen competencia auxiliar para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida quede comprendida dentro del territorio distrital federal o estatal, en su caso.</p> <p>La ley secundaria que expida el Congreso de la Unión establecerá</p>	<p>Se cambia el número de fracción por ser el número consecuente debido a eliminaciones anteriores.</p> <p>En el inciso a) de la fracción XII del artículo 99 B. de la iniciativa, se establecía la competencia concurrente, lo cual se considera incorrecto en virtud de que existen materias ambientales ya reguladas en la constitución, por lo que se establece la competencia auxiliar.</p> <p>Se elimina en virtud de que el artículo 99B, sólo se refiere a lo que compete al Poder Judicial de la Federación.</p>
--	--	---

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

<p>estatales que involucren la inconstitucionalidad de leyes, decretos u otros actos administrativos de aplicación general, sean federales, estatales o municipales, y de los conflictos de competencia entre las salas regionales federales y las salas superiores estatales.</p>	<p>las bases para la distribución jurisdiccional ambiental federal.</p> <p>b) Las resoluciones de primera instancia podrán ser impugnadas ante las salas regionales federales, en el ámbito de la competencia federal o ante la Sala Superior Ambiental Estatal o local del Distrito Federal, en el ámbito de la competencia local.</p> <p>c) A las salas regionales federales corresponderá conocer del recurso interpuesto contra la resolución de un juez ambiental, en el que subsista el análisis de actos u omisiones emitidos por cualquier órgano de la Federación o de órganos diversos a éstos o a controversias entre particulares, relacionados con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal, conforme a esta Constitución o a las diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión.</p>	<p>Se elimina en virtud de que el artículo 99B, sólo se refiere a lo que compete al Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Se elimina el inciso d) de la fracción XIII de la Iniciativa, por considerar que el Recurso de Revisión debe ser considerado en una ley secundaria y no en la Constitución.</p>
--	--	---

Concluye el texto de la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sustancialmente en lo siguiente: Considera adecuado que la reforma sobre el artículo 99 Constitucional, ya que en toda la estructura del Poder Judicial Federal el único tribunal especializado es el Electoral y bajo este razonamiento resulta que otro tribunal especializado en materia ambiental se incluya en dicho artículo, proponiendo en la Opinión que se analiza que también se explicita en el primer párrafo del artículo 99 citado, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Ambiental Nacional serán la máxima autoridad jurisdiccional en su materia y órganos especializados del Poder Judicial de la Federación, para que luego, dos incisos más adelante del mismo artículo, se

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

determine la estructura, integración, funcionamiento, facultades y competencias de los Tribunales Ambientales Federales; se señala en la Opinión que la naturaleza de nuestra Carta Magna es contener las normas fundamentales de las cuales emana la organización de todo el Estado mexicano y que en la reforma materia de la Iniciativa se contiene una amplia gama de carácter procesal e incluso una ley orgánica del tribunal que se pretende crear, razón por la que la Comisión opinante estima que todas las disposiciones de carácter procesal contenidas en este artículo sean remitidas a la Ley que para tal efecto y al amparo de la reforma al artículo 73, fracción XXIX G deberá expedir el Congreso de la Unión; señala también que las facultades concurrentes devienen de la legislación que las determina y que sólo pueden estar contenidas en las leyes de carácter general, que la concurrencia no significa que todos los órganos de gobierno puedan conocer sobre determinado asunto de manera indistinta, por lo que en lugar de concurrencia la Opinante propone una competencia auxiliar, considerando no obstante que resulta adecuado que el ciudadano pueda iniciar la acción ante cualquiera de los órdenes y éste se encuentre facultado para aplicar medidas de seguridad cuando las características del caso concreto así lo ameriten, para luego afirmar que el tribunal auxiliar no podrá resolver en definitiva el asunto, por el contrario deberá turnarlo a la autoridad competente. De esta manera se enfatiza en la opinión que *"las autoridades federales estarán facultadas para resolver asuntos propios de su competencia, del mismo modo será con las autoridades locales"*; y finalmente considera inadecuada la proposición de la Iniciativa que plantea que los ingresos que deriven de la ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales ambientales se destinarán cuando menos en una tercera parte a los presupuestos de estos órganos jurisdiccionales, invocando la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de conformidad con la cual, el Poder Judicial de la Federación tiene facultades específicas en materia presupuestaria y se encuentra previamente programado por el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal y la Ley de Ingresos.

IV. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas elaboró y entregó a esta Comisión el estudio de impacto presupuestal, quedando debidamente cumplimentado lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En dicho estudio, se concluye sustancialmente lo siguiente:

- "1. La propuesta toma como referente la composición y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los Tribunales Agrarios.
2. El presupuesto inicial anual para operar la Sala Superior Ambiental sería de 851 millones 898 mil 232 pesos. El sustento es que la presente iniciativa propone cinco magistrados y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Federación cuenta con siete. El presupuesto en mención incluye los Juzgados Federales Ambientales.

3. Las cinco Salas Regionales Ambientales requieren de un presupuesto inicial anual de mil 434 millones 168 mil 621 pesos es decir; cada una de las Salas regionales contaría con presupuesto de 286 millones 833 mil 724 pesos. Por lo que corresponde a las Salas de Distrito se crearían 32 con un presupuesto inicial de 60 millones para cada una de ellas, lo que da como resultado un total de 192 millones de pesos para las Salas Distritales.
4. Respecto de la Sala Superior Estatal o Local para cada Estado de la República Mexicana, con base en el presupuesto promedio asignado a un Instituto Electoral Estatal, se requiere de un presupuesto inicial anual de 60 millones de pesos. Lo anterior arroja un total para los 31 Estados y el Distrito Federal de 192 millones de pesos. En este monto presupuestal se consideran incluidos los Juzgados Locales Ambientales con presupuesto estatal.
5. Por lo anterior y en consecuencia con el artículo 2° transitorio de la presente iniciativa el Impacto Presupuestario Inicial Anual es de dos mil 670 millones de pesos. (\$2 mil 670 millones de pesos).

**IMPACTO PRESUPUESTARIO
(millones de pesos)**

Concepto	Cantidad
Recursos Federales	
Sala Superior	851.9
Salas Regionales	1,434.2
Salas Distritales	192.0
Total	2,478.1
Recursos Estatales	
Salas Superiores Estatales o Locales (incluye los Juzgados Locales Ambientales)	192
Total	192
Total Impacto Presupuestario	2,670.1"

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La Comisión dictaminadora considera que la importancia y trascendencia de la reforma constitucional que se propone justificaría, en razón de los bienes jurídicos tutelados por el proyecto legislativo que se dictamina y los beneficios que pueden generarse para la nación entera en un campo tan sensible como es el de la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico, que se hiciera el sacrificio presupuestal en los términos estimados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta Cámara. Sin embargo, para orientar de una mejor manera la opinión de los integrantes del Pleno de esta Comisión dictaminadora y, en su caso, a los integrantes del Pleno de la Cámara de Diputados, se realizaron investigaciones particulares, por parte del grupo de trabajo que elaboró el proyecto de dictamen, en consulta directa y personal con funcionarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obteniendo los siguientes resultados:

- a) Se tomó como base, las mismas cifras de cálculo consideradas en la valoración del impacto presupuestario del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, pero se hace la consideración de que el costo global, en el ámbito federal, de 2 mil 470 millones de pesos y, en el ámbito local, de 192 millones de pesos, se calcula sobre la idea de que en el ámbito federal no será necesario crear toda la estructura requerida teóricamente, sino que procedería la transformación de cinco Tribunales Colegiados de Circuito para contar con dichas salas, lo que determina un ahorro significativo en el gasto.
- b) Lo anterior, en virtud de que la referida jurisdicción especializada vendrá a sustituir el juicio de amparo promovido contra actos emitidos por las autoridades federales, locales o municipales, que al aplicar alguno de los diversos ordenamientos relacionados con el derecho al ambiente (entre otras las leyes en materia de protección al ambiente, en materia de aguas nacionales o locales, en materia de residuos, en materia de desarrollo urbano) actualmente son del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea al conocer del juicio de amparo indirecto en revisión o del juicio de amparo directo contra sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados.

Por esa razón, respetuosamente, se estima que el establecimiento de las referidas Salas Regionales Ambientales no implicará una erogación de 1,432 millones, pues simplemente se requerirá la transformación de cinco Tribunales Colegiados de Circuito que actualmente ya se encuentran funcionando.

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En cuanto a la Sala Superior del Tribunal Ambiental, se estima que el impacto presupuestal no será de 851 millones, ya que su costo por lo que se refiere a las percepciones de sus integrantes no debe ser superior al de dos Tribunales Colegiados de Circuito, en la inteligencia de que atendiendo a lo señalado en el Manual de Percepciones del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio 2009, cada uno de esos órganos conlleva una erogación de alrededor de 35 millones anuales.

A los 70 millones de costo de la referida Sala Superior por concepto de percepciones de su personal, será necesario agregar hasta 15 millones por lo que se refiere a sus instalaciones y otro tanto por lo que se refiere al mobiliario y equipo de cómputo necesario para su funcionamiento.

En tal virtud, de una primera reflexión es factible considerar que el costo total de la Sala Superior Ambiental no sería superior a 100 millones de pesos anuales, ello sin menoscabo de realizar un análisis más detenido que podría elaborarse con datos recabados del Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, por lo que se refiere a los Juzgados de Distrito en materia ambiental, tampoco se estima necesario, en un primer momento, realizar erogación alguna, ya que para el funcionamiento de la jurisdicción respectiva, bastaría con que el Consejo de la Judicatura Federal especializara a uno de los actuales Juzgados de Distrito ubicados en el Distrito Federal y en cada Estado de la República para que, por el momento, ejercieran la referida jurisdicción, en términos de lo previsto en el artículo 81, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En conclusión, el monto aproximado que implicaría, por el momento, la creación de la jurisdicción nacional ambiental sería de 292 millones de pesos, 100 en el ámbito federal y 192 en el ámbito local.

- c) Consecuentemente, es pertinente incluir en el artículo SEGUNDO Transitorio del proyecto de Decreto materia de este Dictamen, en el que se considera un plazo de dos años para adoptar las medidas legislativas, presupuestales y administrativas necesarias para el establecimiento del Sistema de Jurisdicción Ambiental Nacional, que se instruya que, a partir de la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, el Presupuesto de Egresos correspondiente a dicho Sistema, se integre con base en la reestructuración de los Tribunales Colegiados de Circuito en Salas Regionales Ambientales, como se señala en este Apartado.

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. La Comisión dictaminadora tomó en cuenta que, con fecha 30 de septiembre de 2008 se presentó ante el Pleno de esta Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto por el que se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Diputado Octavio Adolfo Klimek Alcaráz. Esta iniciativa tiene por objeto que, entre las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, se agregue que dicha facultad también lo es para establecer Tribunales Ambientales dotados de plena autonomía.

La Comisión dictaminadora estima que, ante la coincidencia temática y de propósitos, procede incluir esta última Iniciativa en el Dictamen que atiende la diversa presentada por la Diputada María Eugenia Jiménez Valenzuela, conforme se expresa a continuación.

VI. La Comisión dictaminadora coincide sustancialmente con el proyecto de reforma materia de la iniciativa que se dictamina, por la consideración fundamental de que, reconociendo los avances de la legislación y las instituciones relacionadas con el medio ambiente y la ecología mexicanas durante las últimas tres décadas, de tal manera que contamos con un marco legal adecuado, conformado por normas nacionales e internacionales, se coincide plenamente con la necesidad de seguir avanzando en esta materia y promover la creación de la jurisdicción nacional ambiental que vendría a constituir una nueva etapa en las instituciones vinculadas al medio ambiente y a la ecología en la que se abran nuevas vías que den satisfacción a los principios de certeza y seguridad jurídica, y promuevan el acceso de todos a la justicia, a la restitución ambiental o a la reparación del daño.

Por ello, se considera que el proyecto legislativo en cuestión, por su importancia y trascendencia para todos los mexicanos, debe elevarse al carácter de norma constitucional, para dotar de la mayor fuerza jurídica a sus disposiciones fundamentales y también, en congruencia con nuestro esquema jurisdiccional vigente, se inserte la jurisdicción ambiental en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, de manera similar al Tribunal Federal Electoral, que es hasta el momento el único tribunal especializado en su materia.

Por ello, se considera acertado reformar principalmente el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que en el Apartado A se mantengan las disposiciones correspondientes al referido Tribunal Electoral, y que se adicione un Apartado B en el que se incluyan las disposiciones relativas a la jurisdicción nacional ambiental.

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Lo anterior se verá debidamente complementado con la reforma a la fracción XXIX-G del artículo 73 de la propia Constitución Política, a efecto de explicitar, además de la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, la de instituir una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental, en los términos previstos en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Al respecto, la Comisión dictaminadora tomó en cuenta que la Iniciativa se limitaba a proponer la reforma de la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional, acotándola a la reforma correlativa del artículo 99 también constitucional, adicionándole un Apartado B.

Por su parte, en la Opinión emitida por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se hacen algunas precisiones de técnica legislativa orientadas a dotar de mayor claridad y congruencia a las normas constitucionales y para ello se propone que además de lo propuesto en la Iniciativa, se considere la modificación del primer y segundo párrafos del artículo 99, se explicita la inclusión de los Tribunales Ambientales en el artículo 94 y se reubiquen las normas relativas a los Estados de la República en el artículo 116 y las del Distrito Federal en el artículo 122.

La Comisión dictaminadora ha estimado procedentes las precisiones y las modificaciones consecuentes en los artículos 94, primer y segundo párrafos del artículo 99, 116 y 122 de nuestra Constitución, a fin de que el sistema de jurisdicción nacional ambiental sea más claro, preciso y conforme a un todo armónico y congruente en relación con aquellas disposiciones que distribuyen las competencias de los distintos niveles de gobierno en esta materia. En este sentido, en el proyecto de decreto que propone este Dictamen, se incluyen las modificaciones antes mencionadas.

Como se recomienda en la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se elimina el segundo párrafo de la fracción V. del Apartado B del artículo 99 del proyecto de reforma constitucional, en atención al principio de integralidad presupuestaria consagrado en la fracción IV. del artículo 74 Constitucional, en relación con el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

También se analizaron las recomendaciones contenidas en la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relacionadas con la conveniencia de eliminar cuestiones procedimentales, por considerar que la naturaleza de nuestra Carta Magna es contener las normas fundamentales de las cuales emana la organización de todo el Estado Mexicano en los tres órdenes de

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

gobierno y los tres poderes que lo integran, concluyendo que las disposiciones de tipo procesal deberían formar parte de una ley secundaria.

La Comisión dictaminadora desestima esta última recomendación, al considerar que las reformas de tipo procesal que se incluyen en el proyecto legislativo que se dictamina son partes principales y muy importantes del sistema de jurisdicción ambiental que se propone, que constituirán verdaderas garantías para el cumplimiento y respeto efectivos de los principios y las normas ambientales. De este orden son las reformas relativas a la actual fracción IX. del Apartado B del artículo 99 del proyecto de Decreto y que se refieren a la calificación del interés legítimo y jurídico que sustente la acción ambiental de cualquier persona física o moral, y la procedencia de medidas cautelares.

Significativa importancia asignó la Comisión dictaminadora a preservar lo dispuesto en la actual fracción X. del proyecto de Decreto que se incluye en este Dictamen y que se refiere a establecer que las sentencias que se dicten en los juicios derivados de las acciones en materia ambiental serán definitivas e inatacables. Esta disposición es equiparable a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 60 y el cuarto párrafo del artículo 99 constitucionales, que asignan a las sentencias en materia electoral el carácter de definitivas e inatacables y de igual manera tiene por objeto dotar a los Tribunales Ambientales de autonomía en sus decisiones, en aras de la certeza y seguridad jurídicas.

Finalmente, especial análisis mereció el tema relativo a la concurrencia que se propone en la Iniciativa y se controvierte en la Opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales al señalar: *"...La concurrencia no significa que todos los órdenes de gobierno puedan conocer sobre determinado asunto de manera indistinta, sino que deberán apegarse a lo determinado por la ley, si bien es cierto la reforma busca garantizar el acceso a la justicia ambiental los mecanismos planteados no se consideran los adecuados, por lo que esta Comisión plantea una competencia auxiliar entre los tribunales de los órdenes de gobierno que deban conocer los asuntos. Resulta adecuado que el ciudadano pueda iniciar la acción ante cualquiera de los órdenes y éste se encuentra facultado para aplicar medidas de seguridad cuando las características del caso concreto así lo ameriten; sin embargo éste no podrá resolver en definitiva el asunto, por el contrario deberá turnarlo a la autoridad competente, bajo este razonamiento, las autoridades federales estarán facultadas para resolver asuntos propios de su competencia, del mismo modo será con las autoridades locales".*

La Comisión dictaminadora no está de acuerdo con el planteamiento antes mencionado, en virtud de lo siguiente:

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El sistema de distribución de competencias que se propone tiene como finalidad basar la jurisdicción ambiental en la corresponsabilidad de la Federación y de las entidades federativas en la tutela adecuada del Derecho al Ambiente.

Se toma en cuenta que en la Constitución General de la República las atribuciones entre la Federación y los Estados se distribuyen bajo diversas técnicas, ya sea en el ámbito normativo, en el administrativo o en el jurisdiccional.

Así, en el ámbito laboral se deja en manos del Congreso de la Unión, establecer la Ley Federal aplicable y la jurisdicción se distribuye entre las Juntas Locales y la Junta Federal

En materia mercantil, la legislación también se deja en manos de la Federación y en virtud de lo previsto en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función jurisdiccional se puede ejercer tanto por la Federación como por los Estados. En este caso se trata típicamente de una competencia concurrente establecida en la norma constitucional.

En materia penal, al tenor de lo previsto en el párrafo tercero de la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, se deja en manos del Congreso de la Unión determinar en una ley Federal en qué casos las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Se trata de diversos sistemas de distribuciones jurisdiccionales en los que se permite a los Estados resolver conflictos de naturaleza originalmente federal.

También en materia penal, el párrafo segundo de la fracción XXI del citado artículo 73, faculta a los juzgadores federales para conocer de delitos del fuero común.

Otro aspecto que debe destacarse es el de la facultad para controlar la constitucionalidad de las disposiciones de observancia general.

En nuestra Constitución, salvo por lo que se refiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solamente en la jurisdicción constitucional se faculta a los juzgadores para verificar si la normativa que les corresponde aplicar se apega a la propia Constitución.

Este sistema, a pesar de sus bondades ha provocado sobreponer una jurisdicción constitucional de magnitud considerable sobre la jurisdicción ordinaria, lo que además de desincentivar el buen desempeño de esta última, en múltiples ocasiones dilata gravemente la resolución de los conflictos.

Con el sistema propuesto se permite:

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

1. Al gobernado acudir a cualquier Juzgado Federal o Local para hacer valer su derecho al ambiente.
 2. La posibilidad de que Juez Federal conozca de la primera instancia respecto de un problema Local permite extraer el conflicto de los intereses políticos que pudieran afectar su resolución.
 3. En el caso anterior, la segunda instancia correspondería a la Sala Ambiental del Tribunal Superior de Justicia Local, la cual, en principio, resolvería en definitiva los problemas de legalidad de la aplicación de la normativa local ambiental. Excepcionalmente esta determinación sería revisable cuando subsistiera un problema de constitucionalidad de reglas generales que se hubiera planteado en la demanda.
 4. De acudirse ante un Juez Local a plantear un problema del ámbito federal debe tomarse en cuenta que la segunda instancia correspondería a la Sala Regional Federal.
 5. El sistema permite una corresponsabilidad entre la Federación y los Estados en el cual se reconoce un ámbito soberano a la potestad judicial local en materia de aplicación de la normativa local.
 6. La resolución de los conflictos en materia ambiental tendría lugar, cuando más, en tres instancias.
 7. El sistema propuesto incentiva tanto a la Federación como a los Estados a crear oportunamente los Tribunales respectivos.
 8. De depositarse la primera instancia exclusivamente en la Jurisdicción Local se sometería invariablemente a la autoridad federal a esta jurisdicción. Además, no existiría la posibilidad de extraer el conflicto de los intereses locales que pudieran afectar su resolución.
- En cuanto a los Transitorios, se incrementó el plazo de uno a dos años para que la Federación y las entidades federativas puedan adoptar las medidas legislativas, presupuestales y administrativas necesarias para el establecimiento del Sistema de Jurisdicción Nacional Ambiental objeto de este Decreto, a efecto de permitir que tales medidas se puedan adoptar para el Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponda, así como en los relativos de los Estados, atendiendo la recomendación que al respecto hizo la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

VII. Es importante destacar que en el seno de esta Comisión dictaminadora se integró un grupo de trabajo con diputados de los diversos grupos parlamentarios representados en esta Comisión, para analizar la iniciativa que se dictamina y un anteproyecto de dictamen. Al interior del grupo de trabajo se discutieron todos los temas y merecen especial mención los relativos al impacto presupuestal y los eventuales o aparentes conflictos de competencia que en materia de jurisdicción ambiental pudiera provocar la reforma constitucional materia de este Dictamen. Al respecto, es pertinente hacer las siguientes consideraciones finales:

- a) **Impacto Presupuestal.-** La cuestión del impacto presupuestal quedó satisfactoriamente resuelta en los términos expresados anteriormente en el apartado IV. del Capítulo de Considerandos de este Dictamen, lo que constituye una reducción de cerca del noventa por ciento del costo estimado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de esta Cámara.
- b) **Delimitación del ámbito competencial material de la jurisdicción ambiental.-** Una vez resueltos los aspectos presupuestales antes detallados, es conveniente precisar que la creación de la jurisdicción ambiental implica dotar a ésta de un ámbito competencial material propio que desde la Constitución quedaría definido, deslindándose debidamente respecto de otras jurisdicciones previstas en la propia Norma Fundamental.

En efecto, de lo previsto en los incisos a) y b) de la fracción IX del apartado B del artículo 99 constitucional cuya adición se propone, se advierte que las acciones cuyo conocimiento corresponderá a los juzgadores ambientales serán las que tengan como finalidad verificar la validez de los actos u omisiones de los órganos de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, que pretendan tutelar el ambiente o bien causen o puedan causar un daño a éste, así como la de los actos u omisiones de los particulares que gocen de una concesión o de diverso acto permisivo del Estado, o del que sin ubicarse en el supuesto anterior, realicen actividades que causen o puedan causar un daño calificado al ambiente, entendido éste en sus expresiones natural y cultural.

En ese contexto, en el caso de la jurisdicción de amparo, al preverse en la fracción X del apartado B del artículo 99 constitucional propuesto, que las resoluciones de los órganos de la jurisdicción ambiental serán definitivas e inatacables queda claro que esa jurisdicción constitucional no conocerá de los asuntos en materia ambiental ni en el caso de que se pretendiera acudir directamente al juicio de garantías para impugnar los respectivos actos u omisiones de autoridades administrativas, ni con el objeto de controvertir lo resuelto por los tribunales ambientales. Ello, sin menoscabo de reconocer

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

que en todo caso resultaría conveniente que en las reformas a la legislación procesal ordinaria, derivadas del establecimiento constitucional de la jurisdicción ambiental, se previera que cuando se impugnen en amparo actos de naturaleza ambiental, al ser el juicio de la competencia de una diversa jurisdicción constitucional, como lo sería la ambiental, el juzgador de garantías se declarara incompetente y remitiera la demanda al juzgador ambiental competente, ejerciendo previamente, en su caso, la competencia auxiliar para dictar las medidas cautelares pertinentes para evitar el respectivo daño ambiental, lo anterior con el objeto de que el juzgador de amparo no pusiera fin al juicio desechando la demanda o sobreseyendo en él, lo que no sería favorable a la tutela del derecho al ambiente.

Por otro lado, a similar conclusión debe llegarse respecto de la competencia que actualmente ejercen los tribunales de lo contencioso administrativo a los que se refieren los artículos 73, fracción XXIX-H; 116, fracción V y 122, apartado C, Base Quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los cuales corresponde a esa jurisdicción conocer de los conflictos que se susciten entre los particulares y los órganos de la respectiva administración pública. De esta jurisdicción se extraería la competencia para conocer de los juicios en los que se impugnen actos u omisiones de los referidos órganos, federales, locales, municipales o del Distrito Federal, que tiendan a velar por el ambiente o bien que impliquen su afectación, en la inteligencia de que la presentación de demandas de nulidad relacionadas con actos u omisiones en materia ambiental darían lugar a la declaración de incompetencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, todo lo cual sería materia de la ley general procesal ambiental.

En cuanto a la competencia que actualmente corresponde a los tribunales agrarios, es importante recordar que la fracción XIX del artículo 27 constitucional señala que la jurisdicción agraria tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, siendo de su competencia, incluso, todas las cuestiones que se susciten sobre límites de terrenos ejidales y comunales así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

En relación con esta jurisdicción, si bien pueden existir múltiples actos de los sujetos de derecho agrario que puedan trascender al ambiente, dada la considerable extensión del territorio nacional sujeta al respectivo régimen de propiedad social, es importante señalar que el carácter integral de la justicia ambiental requiere reconocer el ámbito constitucional fijado a la jurisdicción agraria, por lo que con base en lo establecido en la citada

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

fracción XIX y considerando las diversas razones que justifican el adecuado y oportuno ejercicio de la justicia agraria, se estima que los conflictos ajenos a la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad que trascendieran al ambiente, es decir los no relacionados estrictamente con la aplicación de los derechos legalmente reconocidos a los ejidatarios, comuneros, aspirantes a estas categorías y pequeños propietarios en relación con la tenencia de la tierra que pudieran afectar al ambiente, serían de la competencia de los tribunales ambientales.

Finalmente, en relación con este relevante aspecto es importante mencionar que en la ley general procesal ambiental a la que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional que se propone reformar, se establecerían las bases normativas que, en todo caso, precisarían los límites entre la jurisdicción ambiental y las diversas establecidas en la propia Constitución General, así como los mecanismos idóneos que con base en la competencia auxiliar, también propuesta en este Decreto de reformas, permitirían agilizar la tutela del derecho al ambiente; en la inteligencia de que en todo caso, al suscitarse algún conflicto competencial correspondería dirimirlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en su caso a los Tribunales Colegiados de Circuito en ejercicio de facultades delegadas, con base en lo previsto en el artículo 106 constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Comisión Dictaminadora, con base en las consideraciones anteriores y al análisis de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 73 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, y considerando la opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de esta Cámara de Diputados de la LX Legislatura, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, 94, 99, 116 y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- ...

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

I. a XXIX. ...

XXIX-B. a XXIX-F. ...

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para instituir una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental, en los términos previstos en esta Constitución y las leyes que de ella emanen;

→ XXIX-H. a XXIX-O. ...

XXX. ...

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman los párrafos primero, quinto, noveno del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal Nacional Ambiental, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal Electoral y Ambiental, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

...

...

B. Para resolver las controversias en materia ambiental se establece una jurisdicción nacional ambiental sustentada en la concurrencia de los poderes judiciales federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las siguientes bases:

I. La jurisdicción ambiental nacional se integrará por los siguientes órganos:

Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:

1. Una Sala Superior Ambiental.
2. Cinco Salas Regionales Ambientales.
3. Juzgados Federales Ambientales.

II. La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación será integrada por cinco magistrados que serán designados por el Senado de la República, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley pero que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; durarán en su encargo diez años improrrogables.

La Presidencia del Tribunal Nacional Ambiental se ocupará durante dos años por cada uno de los integrantes de la Sala Superior Ambiental, en orden de su designación.

III. Cada una de las salas regionales ambientales del Poder Judicial de la Federación se integrará por tres magistrados regionales que serán igualmente elegidos por la Cámara de Senadores, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán cumplir los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, y durarán en su encargo siete años y podrán ser ratificados por una sola vez. Después, sólo podrán ser promovidos a magistrados de la Sala Superior.

IV. Los jueces federales ambientales serán designados por la Sala Superior Ambiental, con la intervención que corresponda a la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que señale la ley y su reglamento.

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

VI. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

VII. El personal del Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables del Poder Judicial de la Federación y a las que señale la ley.

VIII. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por el Presidente de la Sala Superior, quien lo presidirá; un magistrado ambiental de la Sala Superior designado por insaculación, y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal.

IX. Las acciones en materia ambiental podrán ejercerse, dentro de los plazos fijados en la legislación general procesal ambiental, por:

- a) Cualquier persona física o moral cuyo interés legítimo se afecte por actos u omisiones de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, o de cualquier particular que goce de concesión o de diverso acto permisivo del Estado, o del que sin ubicarse en el supuesto anterior realice actividades que causen un daño calificado al ambiente o a la ecología, o existan indicios razonables de que puedan causarlo, con el objeto de prevenir, recomponer o reparar un daño ambiental.

En estos juicios deberán llamarse como terceros interesados a los particulares que puedan sufrir un agravio con motivo de la sentencia que llegue a emitirse, así como a los referidos órganos de la administración pública que gocen de atribuciones para evitar el respectivo daño ambiental.

- b) Cualquier persona física o moral cuyo interés jurídico se afecte por actos en materia ambiental de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con el objeto de impugnar su validez.

Con motivo de estas acciones, los tribunales y jueces ambientales podrán dictar de oficio, o a petición de parte, las medidas cautelares previstas en la ley general procesal ambiental, las cuales tendrán por objeto evitar la

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

-notoria violación de los derechos fundamentales que tutela esta Constitución, el riesgo o causación de daño grave ambiental, mitigar sus consecuencias o evitar que se sigan causando. Si en el municipio en el que se pueda causar el daño ambiental no residiere un tribunal o juez ambiental, la ley determinará el juez ante el cual se podrá presentar el escrito de demanda, el que además podrá dictar las medidas cautelares o precautorias para evitar la consumación o continuación del daño ambiental, y remitirá lo actuado al juez ambiental competente, en términos que la ley establezca.

En los juicios en los que se ejerzan estas acciones se podrá plantear, sin señalarlas como actos reclamados, la inconstitucionalidad de las leyes o de las diversas disposiciones de observancia general que sustenten el acto u omisión impugnados.

X. Las sentencias que se dicten en los juicios derivados de las acciones en materia ambiental serán definitivas e inatacables, podrán declarar la validez o invalidez de la conducta impugnada y, en los casos y términos que disponga la legislación general procesal ambiental, la reparación del daño ambiental o patrimonial, este último en términos del párrafo segundo del artículo 113 de esta Constitución, que haya causado el acto materia del juicio; la revocación o suspensión del respectivo acto permisivo y cualquier actividad que resulte necesaria para prevenir, recomponer, reparar o indemnizar por el daño ambiental efectivamente causado.

En el caso del párrafo último de la fracción X de este apartado, si el tribunal o juez ambiental que conozca del juicio determina que la norma general impugnada es violatoria de esta Constitución, podrá resolver sobre su no aplicación al caso concreto. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad que causen estado deberán comunicarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al órgano responsable de la emisión de dicha norma.

Cuando la Sala Superior del Tribunal Nacional Ambiental, las salas regionales federales o las salas superiores estatales o la local del Distrito Federal sustenten un criterio sobre la inconstitucionalidad de alguna disposición general o sobre la interpretación de esta Constitución, que pudiere ser contrario a uno sostenido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier persona podrá denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para los Tribunales Ambientales.

XI. Para la distribución de competencias entre los tribunales y jueces ambientales, la Ley General Procesal Ambiental que expida el Congreso de la Unión, tomará en cuenta las siguientes reglas:

- a) Los jueces federales ambientales y los jueces estatales ambientales tienen competencia concurrente para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental, a elección del impugnante o reclamante, con independencia de la materia o de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o sea el fundamento de la reclamación, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida quede comprendida dentro del territorio distrital federal o estatal, en su caso.

La ley secundaria que expida el Congreso de la Unión establecerá las bases para la distribución jurisdiccional ambiental federal.

- b) Las resoluciones de primera instancia podrán ser impugnadas ante las salas regionales federales, en el ámbito de la competencia federal o ante la Sala Superior Ambiental Estatal o local del Distrito Federal, en el ámbito de la competencia local.
- c) A las salas regionales federales corresponderá conocer del recurso interpuesto contra la resolución de un juez ambiental, en el que subsista el análisis de actos u omisiones emitidos por cualquier órgano de la Federación o de órganos diversos a éstos o a controversias entre particulares, relacionados con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal, conforme a esta Constitución o a las diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- d) La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación conocerá del recurso de revisión contra las resoluciones de las salas regionales federales y de las salas superiores estatales que involucren la inconstitucionalidad de leyes, decretos u otros actos administrativos de aplicación general, sean federales, estatales o municipales, y de los conflictos de competencia entre las salas regionales federales y las salas superiores estatales.

ARTÍCULO CUARTO.- Se reforma la fracción V. del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

I. a IV. ...

V. En los términos y modalidades previstos por esta Constitución, las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir:

Tribunales de lo Contencioso- Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Tribunales Estatales Ambientales adscritos al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa, que se integrarán por:

1. Una Sala Superior Estatal o local.
2. Juzgados locales ambientales.

La legislación estatal establecerá las bases para la distribución de competencias de los jueces estatales o locales ambientales, incluyendo la competencia de las salas superiores de los Estados para conocer de los recursos de revisión cuando en ellos subsista el análisis de actos u omisiones de los órganos de la administración pública estatal o municipal, incluyendo aquéllos en los que se apliquen disposiciones generales expedidas por el Congreso de la Unión o por diversa autoridad federal o a controversias entre particulares cuando no estén relacionadas con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal.

VI. a VII. ...

ARTÍCULO QUINTO.- Se reforman los incisos ñ, o y p de la fracción V., de la Base Primera y se adiciona la Base Sexta del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

...
...
...
...
...

A. a C. ...

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

BASE PRIMERA. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a n) ...

ñ) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal Ambiental del Distrito Federal.

o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...

BASE SEXTA.- Existirá un Tribunal Ambiental del Distrito Federal, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal, en los términos de la Ley, tomando como base lo siguiente:

1. Una Sala Superior Local del Distrito Federal.
2. Juzgados locales ambientales.

La legislación local establecerá las bases para la distribución de competencias de los jueces locales ambientales, incluyendo la competencia de la Sala Superior del Distrito Federal para conocer de los recursos de revisión cuando en ellos subsista el análisis de actos u omisiones de los órganos de la administración pública local, incluyendo aquellos en los que se apliquen disposiciones generales expedidas por el Congreso de la Unión o por diversa autoridad federal o a controversias entre particulares cuando no estén relacionadas con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal.

D. a H. ...

TRANSITORIOS

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

PRIMERO.- El presente decreto de reforma constitucional entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Federación y las entidades federativas contarán con un plazo de dos años, contados a partir de la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para adoptar las medidas legislativas, presupuestales y administrativas necesarias para el establecimiento del sistema de jurisdicción ambiental nacional objeto de este Decreto de reforma.

El Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, se elaborará y aprobará tomando en cuenta la reestructuración de los Tribunales Colegiados de Circuito en Salas Regionales Ambientales, conforme quedó expresado en el Considerando IV. de este Dictamen.

TERCERO.- Por una sola vez, en el primer nombramiento que se haga de los magistrados de la Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación, se designarán dos magistrados para cumplir el cargo durante ocho años; dos magistrados para el cargo durante diez años, y un magistrado para cumplir el cargo durante doce años. Los magistrados designados asumirán la Presidencia conforme al orden de su designación

Dado en el Salón de Plenos de la Honorable Cámara de Diputados el día _____
de _____ de 2009.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Raymundo Cárdenas Hernández
Presidente

Dip. José Gildardo Guerrero Torres
Secretario

Dip. Dora Alicia Martínez Valero
Secretaria

**CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS
73, 94, 99, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Dip. Mónica Fernández Balboa
Secretaría

Dip. Carlos Armando Biebrich Torres
Secretario

Dip. José Jesús Reyna García
Secretario

**Dip. Patricia Obdulia de Jesús Castillo
Romero**
Secretaría

Dip. Silvano Garay Ulloa
Secretario

INTEGRANTES:

Dip. Fidel Antuña Batista

Dip. María del Consuelo Argüelles Arellano

Dip. Leticia Díaz de León Torres

Dip. Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo

Dip. Jaime Espejel Lazcano

Dip. Francisco Elizondo Garrido

Dip. Andrés Lozano Lozano

Dip. Juan Nicasio Guerra Ochoa

Dip. Arely Madrid Tovilla

** El Dip. Raúl Cervantes Andrade (PRI)
pidió licencia*