

007219  
384



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

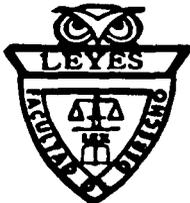
---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS  
JURIDICO - ECONOMICOS

EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE  
ADECUADO EN LA LEGISLACION  
MEXICANA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JULIO OMAR GUTIERREZ PACHECO

ASESOR: DRA. MA. DEL CARMEN CARMONA LARA



MEXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

b

**Es verdad, esta tierra no la heredamos de nuestros antepasados,  
la estamos tomando prestada de nuestros hijos...**

C

A mi papá Miguel Angel y a mi mamá María Elena por que juntos me han demostrado todo lo que puedo llegar a ser.

A mis hermanos María Elena y Miguel Angel, para que algún día también lo logren.

A mis Abuelos, q.e.p.d.

A la Doctora Carmona, quien me enseñó que un verdadero maestro está mas allá del aula.

A Susana, por su cariño y fuerza.

A mis amigos, que han hecho de mi una mejor persona.

Y a todas las demás personas que quiero y respeto, para que el esfuerzo vertido en esta tesis se refleje algún día en sus vidas.

d

# EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LA LEGISLACION MEXICANA

JULIO OMAR GUTIERREZ PACHECO

## INTRODUCCIÓN

### 1. CAPITULO PRIMERO. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

1.1. Conceptos Generales	
1.1.1. Ambiente	1
1.1.2. Ambiente y Ecología	5
1.1.3. Calidad de Vida	7
1.1.4. El Derecho a la Integridad Física y Moral	12
1.2. El Derecho a un Medio Ambiente y el Derecho Ambiental	
1.2.1. Evolución del Derecho Ambiental	17
1.2.2. El Problema de la Protección Ambiental	22
1.3. Bienes Jurídicos Protegidos	
1.3.1. Fundamentos para una Tercera Generación de Derechos	28
1.3.2. Medio Ambiente y El derecho al Desarrollo	32
1.3.3. Acceso a la Justicia Ambiental	
1.4. Mecanismos de Protección de los Derechos	
1.4.1. Teoría de la Garantía Procesal	41
1.4.2. La Protección Jurídica y Procesal	43
1.4.3. La Revisión Judicial	45
1.4.4. Habeas Corpus	48
1.4.5. El Juicio de Amparo	49
1.4.6. Los organismos no gubernamentales	51

### 2. CAPITULO SEGUNDO. EL CONCEPTO SOBRE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL AMBITO INTERNACIONAL REGIONAL Y EN EL DERECHO COMPARADO

2.1. Principio de Solidaridad, Información, Vecindad, Cooperación Internacional, Igualdad, Patrimonio Universal	
2.2. Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente	
2.2.1. Estocolmo 1972	62
2.2.2. Río de Janeiro 1992	64
2.3. La protección del Medio Ambiente en el Ámbito Regional	
2.3.1. La Unión Europea	66
2.3.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	75
2.4. Los Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos en el Derecho Comparado	
2.4.1. Estados Unidos. Las <i>class actions</i>	79
2.4.2. Inglaterra. Las <i>relater actions</i> .	88
2.4.3. Italia	90
2.4.4. España	95

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<b>3. CAPITULO TERCERO. MARCO JURIDICO DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</b>	
3.1. Protección Ambiental Federal	
3.1.1. La Constitución	99
3.1.2. Protección Administrativa	104
3.1.3. Protección Penal	105
3.2. Protección Ambiental Estatal	
3.2.1. Las Constituciones Estatales	108
3.2.2. Protección Administrativa	116
3.2.3. Protección Penal	122
<b>4. CAPITULO CUARTO. MECANISMOS DE TUTELA DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL AMBITO FEDERAL</b>	
4.1. Autoridad Ambiental Federal	
4.1.1. La Procuraduría Federa de Protección al Ambiente	130
4.1.2. La Procuraduría General de la República	136
4.2. Autoridad Ambiental Local	
4.2.1. La Procuraduría Ambiental del Distrito Federal	140
4.2.2. La Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal	144
4.3. Autoridad Ambiental Municipal	
4.4. Mecanismos Procesales de Protección	
4.4.1. Amparo	154
4.4.2. La queja	165
4.4.3. Denuncia Popular	168
4.4.4. Revisión	181
4.4.5. El Artículo 180 de la LGEEPA	185
<b>5. CAPITULO QUINTO. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS AMBIENTALES COMO MECANISMO PARA HECEER EFECTIVO EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO</b>	
5.1. La Comisión Nacional de Derecho Humanos	
5.1.1. Las Recomendaciones de la CND	194
5.1.2. Los Recursos de la CND	196
5.2. La Comisión Nacional de Derechos Ambientales	
5.2.1. El Acuerdo Paralelo sobre Cooperación Ambiental para América del Norte	199
5.2.2. La Aprobación de la Reforma en la Cámara de Senadores	209

CONCLUSIONES  
BIBLIOGRAFIA  
ANEXOS

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## INTRODUCCION

El derecho a un medio ambiente adecuado previsto en el artículo 4 de nuestra constitución desde 1999, ha marcado sin duda un hito en nuestro marco jurídico, toda vez que a partir de esta reforma se ha generado una nueva conciencia en la política mexicana y es raro encontrar en la actualidad que algún funcionario no haga referencia a este derecho en algún programa o informe. Pero el propósito de este estudio no es el demostrar si se encuentra establecido o no este derecho, sino que el verdadero tenor de nuestro estudio radica primero en entender cual es la importancia de este derecho del que todo mundo hace referencia y que se encuentra reconocido por casi todas las naciones y organismos internaciones; por lo tanto debemos estudiar cuales son las características y objetivos que se perseguían cuando se incluyó este derecho en nuestro marco normativo.

Para ello hemos dividido el presente trabajo en 5 etapas en las cuales esperamos cubrir los aspectos más relevantes de este derecho en nuestro marco jurídico, para lo cual en primer lugar es necesario determinar los alcances y el sentido del derecho que tenemos todos los mexicanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar; es decir, acaso el desarrollo es un derecho en sí, o a que significa bienestar, para lo cual utilizaremos conceptos tales como calidad de vida.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

9.

Una vez armado nuestro marco conceptual, es necesario que establezcamos el normativo para lo cual antes de hacer un estudio de nuestra legislación, debemos estudiar los instrumentos mediante los cuales el derecho internacional protege este derecho, así como estudia la tutela que en otros sistemas jurídicos tienen los derechos de pertenencia difusa a los que pertenece el derecho a un medio ambiente adecuado.

Una vez que tenemos como referencia lo hecho en el ámbito internacional y en otros países, haremos un recuento de nuestra legislación, es decir, cual fue el marco que origino la reforma desde 1999, así como la situación que existe en nuestra legislación respecto de su protección, investigando si existen mecanismos tanto en el ámbito federal como local para hacerlo valer ante las autoridades. Haciendo con esto necesario el estudio de los mecanismos procesales que existen en la legislación mexicana para proteger este derecho fundamental, así como del papel que desempeña la autoridad ambiental en este tema.

Finalmente, en el capítulo quinto entraremos al estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene como finalidad determinar si es que dicha Comisión es la que puede proteger el ambiente como derecho fundamental en su papel de defensor de los mismos; o es necesaria la inclusión de una Comisión Nacional de Derechos Ambientales con la finalidad que ocupe el vacío que se tiene en la legislación mexicana respecto del acceso a la justicia ambiental por

M

parte de los particulares, y así dar cumplimiento al Acuerdo Paralelo sobre  
Cooperación Ambiental para América del Norte

## **CAPITULO UNO. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO**

### **Conceptos Generales.**

En este capítulo trataremos de definir nuestro objeto de estudio el cual es el Derecho que tenemos como mexicanos a disfrutar de medio ambiente adecuado, analizando conceptos vertidos por doctrinarios de la materia ambiental, veremos cual ha sido la historia de este concepto y su evolución a través del tiempo en las primeras normas que intentaron proteger el medio ambiente.

Además como lo apreciamos tras nuestra investigación veremos que es necesario su caracterización, es decir que observamos la necesidad de calificar este derecho como de pertenencia difusa así como plantear el problema que representa su protección, por lo que comenzaremos por señalar conceptos aplicables a nuestro objeto de estudio.

### **Ambiente**

Antes de poder esquematizar un sistema de protección del medio ambiente, es primordial que se parta de un concepto de lo que se denomina como "ambiente".

El ambiente debe ser entendido como un sistema, es decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí,<sup>1</sup> pero con la precisión de que estas interacciones

---

<sup>1</sup>VON BERTALANFFY, "Teoría General de los Sistemas", Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 56.

provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema.

La visión sistemática del ambiente, como lo señala Raúl Brañes, es no sólo fundamental, sino además fecunda en consecuencias jurídicas, pues permite delimitar el objeto del derecho ambiental y entender la problemática por la que atraviesa para poder resolverla.<sup>2</sup>

La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez, se presentan como sistemas. En consecuencia la palabra ambiente no se emplea sólo para designar el ambiente "humano", sin también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general; sin embargo, para efectos de la protección al derecho a un medio ambiente adecuado el estudio de esta definición será antropocentrista, debido a que como el principio I de la Declaración de Río de Janeiro lo establece: "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"; principio que es parte fundamental del presente trabajo.

El sistema humano no consiste simplemente en el conjunto de elementos que están en las cercanías de ese sistema, es decir, que el sistema humano es su espacio circundante o entorno, que está en sus cercanías, lo cual solo representa la primera aproximación al concepto de ambiente. Es entonces necesario que para que exista un concepto de medio

---

<sup>2</sup> BRAÑES, Raúl, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000, p 17

ambiente se identifique las interacciones específicas que ese sistema tiene con el resto del Universo como lo dice Raúl Brañes.

Es por ello que el ambiente del sistema humano se debe conceptualizar basándose en el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad; por lo que de acuerdo a esta definición, el ambiente del sistema humano estaría configurado por aquellas variables que interactúan directamente con él. Por ejemplo, si se trata de un sistema humano compuesto por una persona, su ambiente estaría integrado por aquellas variables físicas, químicas, biológicas, sociales y todas las demás que actúen directamente con esa persona.<sup>3</sup>

Sin embargo si esas variables interactúan con otras que constituyen el ambiente de otro sistema y que por lo tanto, no influyen directamente sobre el sistema humano, sino sólo indirectamente; las cuales no pueden ser desdeñadas. Por el contrario, este segundo tipo de variables podrá ser determinante en la forma como el primer tipo de variables interactúan directamente con el sistema humano.

Entonces este conjunto de variables (las que interactúan en forma directa con el sistema humano y las que lo hacen en forma indirecta con el mismo, al interactuar con las primeras), puede ser denominado como sistema de ambiente, en tanto también se presenta como un conjunto de elementos cuyas interacciones producen la aparición de propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados que constituyen el sistema.

El sistema humano no puede entonces ser definido sólo como un conjunto de variables que interactúan directamente con dicho sistema, sin como otro sistema que se integra con tales variables, pero también con aquellas que interactúan con las mismas variables. En el caso de un sistema humano más complejo que el hasta ahora propuesto, en el caso de una sociedad humana, sea una simple comunidad o todo un pueblo, identificable o no como nación o estado. Su ambiente, o mejor dicho sus sistemas de ambiente, estará compuesto por variables más o menos complejas en tanto presentarán un mayor nivel de integración, pero de idéntica naturaleza a las del primer caso.

Así, habrá variables que interactúan directamente con esa sociedad humana, que tendrán una naturaleza físico química, biológica o social, sólo que en otra dimensión. Pero, también habrán variables que no influyan directamente sobre esa sociedad, sin sólo indirectamente, es decir, a través de sus interacciones con las que interactúan directamente. Aquellas variables podrán configurar el ambiente de otro sistema, por ejemplo el de una segunda sociedad humana, pero en cuanto a variables que interactúan directamente con una primera sociedad humana, habla de considerarlas como parte del sistema de ambiente de esta última sociedad.

Hasta aquí el concepto de ambiente se ha manejado, para simplificar el análisis, como referido a un "sistema humano". Sin embargo, los sistemas de vida sobre el planeta, son, como se ha dicho, numerosos y variados. Cada uno de ellos cuenta con su propio sistema de ambiente. A esos sistemas de ambiente se les puede aplicar las mismas consideraciones que se han hecho respecto de los sistemas de ambiente que interesan desde la perspectiva del sistema humano. El concepto de ambiente, en consecuencia, se

---

<sup>3</sup> BRAÑES, Raúl, op cit., p 22

define teniendo en cuenta el conjunto de sistemas de ambientes que tienen que ver con todas las formas de vida posibles.

## **Ambiente y Ecología.**

Como hemos visto el concepto ambiente sólo se define si tomamos en cuenta todos sistemas que lo conforman, sin embargo es necesario analizar aquellos conceptos que pudieran ser afines e incluso ser tomados como parte del concepto.

En primer lugar analizaremos un elemento esencia en nuestro objeto de estudio como lo es la ecología. La palabra ecología fue acuñada en 1869 por el biólogo alemán Ernst Haeckel, para designar una disciplina que estudiaba las relaciones entre el hombre y su ambiente, (*oikos*: casa y *logos*: ciencia). La evolución de la ecología y del pensamiento que se ha generado al respecto es extraordinariamente rica y compleja y ha sido descrita muchas veces.<sup>4</sup>

Este término ha concluido incorporado al lenguaje popular y, además, al lenguaje jurídico, con un sentido distinto al que le corresponde. En efecto, como ha señalado Odum, la palabra ecología es con frecuencia empleada de manera errónea como sinónimo de "ambiente"<sup>5</sup>, señalando que desde hace algún tiempo la palabra ecología se está usando como sinónimo de ambiente.

---

<sup>4</sup> HURTUBIA, Jalme "Ecología y desarrollo; evolución y perspectivas de pensamiento ecológico", FCE, México, 1980.

<sup>5</sup> ODUM, Eugene, "Ecología: el vínculo entre las ciencias naturales y las sociales, Editorial Continental, México, p. 5

Lo cierto es que como lo ha dicho Margalef, la palabra ecología ha rebasado su contexto original y se usa con una reiteración inusitada, de modo que más dar una definición de "ecología sería quizás comentar algo que no es ecología".<sup>6</sup>

Al contrario, Krebs que da la siguiente definición: "La ecología es el estudio científico de las interacciones que regulan la distribución y la abundancia de los organismos".<sup>7</sup> El cual su juicio la concepción de Haeckel de la ecología como el total de las relaciones de los animales con sus medios ambientes orgánico o inorgánico es tan amplia que en verdad es poco lo que no queda incluido en ella. Por otra parte Odum define a la ecología como "el estudio de la estructura y el funcionamiento de la naturaleza".

Independientemente de como se defina la ciencia de la ecología, se puede caracterizar a esta ciencia como lo dice Margalef como una "ciencia de síntesis", al igual que nosotros podríamos encuadrar al Derecho Ambiental en el capo de la ciencia jurídica. Ya que como lo señala Margalef, "la ecología se ha desarrollado al revés de otras ciencias, mientras que el normal progreso de cualquier disciplina consiste en una paulatina diversificación de las materias, conducente a la especialización, la ecología, por el contrario, ha ido combinando conocimientos científicos, para intentar formar con ellos el cuerpo unificado de doctrina..." De estos conocimientos científicos se han ido formando la botánica, la zoología, la climatología, la geografía física, la oceanografía. Por otra parte "la agricultura, la ganadería y la explotación de la caza y de la pesca y de los

---

<sup>6</sup> MARGALEF, Ramón, "La ecología, la tierra y la vida", Editorial Planeta, Barcelona, 3a Ed. 1983, p. 13.

<sup>7</sup> KREBS, Charles, "Ecología, Estudio de la distribución y la abundancia", Ed. Harla, México, 1980, p. 3

bosques" han contribuido mucho a la ecología. La ecología es entonces una disciplina de síntesis.<sup>8</sup>

### **Calidad de Vida**

Calidad de vida y medio ambiente se han convertido en los últimos años en dos de las expresiones más invocadas en los foros públicos, quizá como consecuencia de representar ambos una nueva sensibilidad emergente, tiene en común algunos aspectos; su calificación como conceptos ambiguos, y esencialmente discutibles, su creciente trivialización originada por un empleo abusivo de los mismos y su interrelación en algunos de los usos se hace de ellos.<sup>9</sup>

A pesar de la complejidad que representa el tratar de definirla, la calidad ya se considera como el paradigma de una nueva época (el paradigma propio de una genuina postmodernidad) y de una nueva generación de los llamados "derechos de la tercera generación", entre los que se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado. Con ello se pretende imprimir un giro hacia "lo cualitativo", en una sociedad sobre la que se han proyectado políticas promovidas fundamentalmente por el objetivo del crecimiento económico "cuantitativo). Crecimiento que, grosso modo y sin prejuizgas sus efectos beneficiosos, ha producido, como efectos más relevantes, el incremento de las

---

<sup>8</sup> MARGALEF, op. Cit., p. 21.

<sup>9</sup> FERRANDO, Esperanza, "La Calidad de Vida como Principio Inspirador del Derecho al Medio Ambiente", Suplemento Humana Iura de Derechos Humanos, No. 6 Año 1996, Universidad de Navarra, España, pp. 97-118

desigualdades entre ricos y pobres, una gran despersonalización de las relaciones humanas y graves problemas ecológicos.

El problema que plantea el concepto de calidad de vida es una ambigüedad, los discursos políticos, las sentencias y los textos legales que hacen de eco de la expresión no dejarán de ser meras palabras vacías de contenido.

Existen cientos de definiciones de calidad de vida: desde las que proviene del ámbito médico en el que parece haber surgido el concepto a las construidas a base de aunar diversos elementos cuantificables, en Sociología y Psicología.

Pero, lo que comúnmente se entiende por calidad de vida suele estar relacionado en gran medida con la capacidad adquisitiva identificándose prácticamente con la expresión "nivel de vida" y adoptando ciertas connotaciones elitistas. El problema de se plantea, precisamente porque al entenderla de este modo pierde su máxima virtualidad, que es representar un objetivo cuya consecución permita paliar los "efectos perversos" producidos, a la sociedad y las personas, por una cultura consumista y materialista, que tiende a olvidar a aquellos cuya supervivencia está en juego.

En vista de lo anterior, se ha de necesario buscar una definición de calidad de vida que permita llenar de contenido esta expresión. Y para ello ha de tener presentes los siguientes aspectos: en primer lugar, su interdisciplinariedad, que supone la dificultad de agotar el estudio de esta materia desde una única área de conocimiento. En segundo lugar, la imposibilidad de adoptar un concepto rígido e invariable, que lo haría inservible dadas las diferencias en los puntos de partida de los distintos grupos sociales. Y, por

último, asumir que, si la calidad de se predica de la vida, entendida en sentido global, habrá que atender a los distintos ámbitos y elementos que componen dicha vida humana, para evitar reduccionismos tanto en la definición de calidad de vida como en la concepción sobre la persona.

Partiendo de estas ideas una posible definición de calidad debida sería la que la entiende como aquella situación en la que existen posibilidades para que potencialmente se desarrolle un proyecto de vida personal.

### Elementos

Para que la citada definición resulte operativa hay que concretar alguno de sus elementos. Y así, resulta útil separar los dos grandes ámbitos a los que hace referencia (teniendo, por supuesto, en cuenta que nunca serán compartimentos estancos, puesto que tanto en la teoría como en la práctica, la interrelación entre ellos hace imposible considerarlos separadamente), y a continuación detenerse únicamente en aquellos que pueden resultar más relevantes para el tema que aquí se trata, y estos dos ámbitos son:

- La persona, con todo lo que intervenga en la realización de sus proyectos de vida: condiciones de vida dignas, libertad, igualdad, atención a los aspectos relacionales...
- El entorno, en cuya interacción se desarrolla la persona. En este ámbito habría, a su vez, que distinguir entre "los demás" y el entorno físico o natural.

En relación con este plano surgirían los elementos de la solidaridad, el respeto, la responsabilidad o el cuidado.<sup>10</sup>

Pueden destacarse básicamente dos motivos para la especial incidencia en la relación entre el derecho al medio ambiente calidad de vida: en primer lugar porque, parece claro, cualquiera que sea el contenido que se dé a la expresión calidad de vida, un ambiente adecuado sería la condición fundamental. En segundo lugar, porque, entre todos los elementos configuradores de la calidad de vida, el medio ambiente es, en general, el que ha dado entrada a la calidad de vida en los textos legales y jurisprudenciales y el que más frecuentemente aparece relacionado con ella. Y, si se adopta un punto de vista jurídico para el análisis de la calidad de vida, la mayor parte de referencias a la misma se encuentran en textos relativos al medio ambiente, aunque no siempre adopte el mismo sentido.

En este sentido es necesario que nos planteemos el objetivo que oriente las actuaciones de los poderes públicos: la calidad de vida o la protección al medio ambiente. El motivo de esta contraposición es entender que la calidad de vida existe únicamente al incrementarse el grado de desarrollo; afirmación que si bien podría ser cierta en algunos aspectos, plantea problema tan pronto se identifica desarrollo con crecimiento económico. Y esto porque el crecimiento económico parece ir necesariamente unido a la explotación exagerada de los recursos naturales, lo que, origina numerosos desastres ecológicos.

---

<sup>10</sup> FERRANDO, Op. Cit., pp 97-118

Así pues, ante la dualidad de objetivos posibles, los poderes públicos, se enfrentarán, a una serie de demandas sociales contradictorias (ecologistas y desarrollistas).

Puede observarse pues que, en general, esta cuestión surgirá entre autores que manejan un concepto restringido o reduccionista de calidad de vida: en esta caso calidad de vida implica el incremento de bienes materiales, o bien atiende a necesidades de tipo espiritual o cultural, porque presupone un elevado nivel de estos bienes ("sentido postmaterialista"). Pero a veces es la misma vaguedad e indefinición del término lo que lleva a su consideración como medio para otros fines no excesivamente determinados. Y a la misma consecuencia se puede llegar a través de una definición amplia de ambiente. Es decir, como señala Bellver Capella, si el medio ambiente se entienda como la "trama de relaciones de todo tipo biológicas, económicas, sociales, culturales, etc. que vinculan al hombre al entorno natural y al entorno humano, y en las cuales se va realizando el mismo", se puede decir que la calidad de vida "pasa a convertirse en un medio a través del cual se alcanza un medio ambiente armónico, solidario, con todos los hombres los actuales y los venideros y, por tanto, con la naturaleza."<sup>11</sup>

En este sentido parecer pronunciarse algunos de los textos jurídicos y sentencias a los que se hará referencia posteriormente (como la Declaración de Río). Entonces resulta explícito el entender que la calidad de vida en nuestra Constitución se sitúa como "fin de estado", en este sentido Martín Mateo, establece que a pesar de su rechazo hacia la calidad de vida como un macroconcepto, entiende que ésta funciona "como determinante para la

---

<sup>11</sup> BELLVER CAPELLA, V "Ecología: de las razones a los derechos", Ed. Ecorama, Granada, España, 1994 p. 226

instauración y mantenimiento de medidas adicionales tendientes a evitar la mayor incidencia de conductas perjudiciales sobre el medio".<sup>12</sup>

Entonces, parece que la utilidad del concepto del concepto de calidad de vida está en su papel como catalizadores de una fórmula de síntesis entre crecimiento económico y protección del medio ambiente ("crecimiento cualitativo"). Además, desde esta perspectiva la calidad de vida constituye el criterio orientador de lo que se denomina "nuevos estilos de desarrollo", producidos por "una nueva racionalidad productiva (ecotecnología)".<sup>13</sup>

En virtud de lo anterior, es necesario ver si estas ideas antes plasmadas sobre la calidad de vida han sido asumidas por los textos legales que la mencionan y, en todo caso, cómo puede configurarse jurídicamente para que pueda llegar a tener una relevancia práctica, situación que analizaremos en el tercer u cuarto capítulo.

### **El Derecho a la Integridad física y moral.**

En la actualidad no existe objeción cuando se afirma, que la infracción de normas ambientales puede poner en peligro la vida o la integridad física o moral de una persona. Mas concretamente el derecho a la defensa de la integridad física y moral no solo se produce respecto a torturas, penas o tratos degradantes, que tienen únicamente un valor

---

<sup>12</sup> MARTIN MATEO, Roberto "Tratado de Derecho Ambiental" Ed. Trivium, Madrid, España, 1991pp. 100-102

<sup>13</sup> LEFF, Enrique, "Ecología y Capital", Ed. UNAM, México, 1986. pp131 132"

ejemplar, sin respecto de todas aquellas actuaciones que pueden poner en peligro la integridad física o moral de una persona.

Entonces el derecho a la integridad física es un tema del cual podemos deducir diversos temas por estudiar:

El derecho fundamental a la integridad de las personas, como los restantes derechos fundamentales, no sólo constituye derechos subjetivos de reacción frente a las vulneraciones procedentes de los poderes públicos, sino que fundan un orden objetivo de valores, y en consecuencia de ellos dimanar obligaciones para aquellos poderes públicos. De ello se deduce la obligación pública de adoptar cuantas medidas limiten, en el marco de una ponderación adecuada con otros fines públicos, la efectividad de esos derechos.

La directriz constitucional por la protección de la salud y la del medio ambiente se convierten en pautas interpretativas del derecho fundamental a la integridad, en la medida en que el Estado con su acción u omisión cause daños no soportables. La onerosidad del daño ha de verse con arreglo a un criterio de proporcionalidad entre la afectación a la salud y la posibilidad de medidas correctivas. Es común en la doctrina ambientalista sostener que la eliminación de todo tipo de riesgos es sencillamente imposible en la sociedad en que vivimos. Ahora bien, eso no justifica que las personas deban soportar niveles de inmisión dañinos, cuando el estado actual de la tecnología permita eliminarlos o reducirlos. Los poderes públicos tienen obligación de adoptar todas las medidas para reducir los riesgos derivados de la contaminación.

La vulneración del derecho fundamental se produce no solo cuando existe un daño efectivo, sino cuando es posible demostrar que la persona afectada está en una situación que objetivamente (de acuerdo con estándares científicos) es de peligro, por estar suficientemente acreditado el daño que produce la exposición al factor de riesgo que se trate; por ejemplo, en la protección de inmisiones se trata de una defensa frente a situaciones que hacen probable la afectación de la vida o de la salud.

La protección del derecho a la vida o la integridad física no puede fundarse únicamente en aquellos actos públicos que directamente lo vulneren, sino también en la omisión por parte de los poderes públicos de la obligación de velar por aquellos valores constitucionales. También, pues, cuando el causante de la situación de peligro es una actividad privada, puede oponerse el derecho fundamental, exigiendo a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones. Esta es la posición mayoritaria en la doctrina alemana, que generaliza en la obligación general de policía, de velar por la salubridad y seguridad públicas. El derecho fundamental actuaría aquí como un típico derecho reaccional para exigir a la Administración el cumplimiento de su obligación de respecto al orden de valores representado por los derechos fundamentales.<sup>14</sup>

Esta potencialidad del derecho fundamental a la vida y a la integridad física como título para exigir el respeto de un mínimo de calidad medioambiental, debería ser tomada en cuenta en el futuro. Una vez que se ha consolidado la doctrina sobre los clásicos derechos fundamentales, es entonces menester que el poder legislativo, impuse una decida renovación de las leyes en la materia ambiental, pues es en la protección de

---

<sup>14</sup> BAÑO LEON, Jose María, "La tutela Judicial del medio Ambiente: El Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", Ed. Civitas, Barcelona, España, 1996, pp. 120-125

derechos de trascendencia colectiva como el medio ambiente más que en los derechos de libertad donde hoy se debe poner a prueba el carácter dinámico de los derechos fundamentales.

### **El Derecho A Un Medio Ambiente Adecuado y El Derecho Ambiental**

Es necesario para la mejor comprensión de nuestro objeto de estudio en que lo ubiquemos como parte esencial, es mas como base de la división que en nuestro sistema jurídico ha sido denominado como "derecho ambiental" y no como "derecho ecológico".

En efecto, como menciona Ramón Martín Mateo es claro que la materia de que se ocupa dicha disciplina no es, por lo pronto la ecología, como lo sugiere la expresión derecho ecológico sino el ambiente; por lo que el uso de tal expresión es equivocado y no porque nos parezca "excesivamente amplia". Al contrario en la medida que la expresión derecho ecológico nos remite a la idea de ecología y esta a su vez puede remitirnos a la de ecosistemas naturales, dicha expresión representa incluso el peligro de llegar a asumir un sentido mas bien limitado.<sup>15</sup>

Esta disciplina la entenderemos, como el estudio de aquel sector del derecho positivo, que se define como derecho ambiental, y al igual que las disciplinas jurídicas como una rama del derecho que se ocupa básicamente del estudio de las implicancias lógicas de la normas jurídicas que constituyen ese sector (que es lo que le dan su especificidad al

---

conocimiento jurídico), pero que busca entender el fenómeno jurídico en todas sus dimensiones sociales esto es, que no esta limitada a las cuestiones puramente formales, tal y como lo menciona José Luis Serrano al definir al derecho ambiental como el "sistema de normas, instituciones, prácticas e ideologías jurídicas eventualmente útiles para la tutela del equilibrio de los ecosistemas"<sup>16</sup>

En la actualidad nos encontramos ante otra disyuntiva ya no tradicional de situar como existente este derecho, sino que nos encontramos ante el problema que no se sabe en que sector ubicarla, incluso en nuestra *alma mater* queda inconcluso el tema de donde ubicarlo si en el sector publico (seminario de administrativo) o económico (donde se encuentra actualmente), ciertamente es tema inconcluso el cual solo hemos querido abordar someramente puesto que no es el objeto de estudio de este trabajo el "encontrar su clasificación" dentro de nuestro sistema jurídico

Respecto a la falta de "autonomía" del derecho ambiental, por su parte esta referido a la carencia de un objeto que le sería propio como disciplina jurídica. Este argumento enfatiza que aquello que se llama derecho ambiental se encuentra constituido, de manera principal, por un conjunto de normas jurídicas que pertenecen a sectores perfectamente definidos del sistema jurídico. Lo que se denomina derecho ambiental, por tanto no es sino un reagrupamiento de normas jurídicas preexistentes que pertenecen a diversos sectores y por lo mismo implica un recorrido horizontal del sistema jurídico. Este argumento se basa en un hecho parcialmente cierto pero no solo lo generaliza sino que además lo interpreta de una manera errónea y lo utiliza para fundamentar conclusiones

---

<sup>16</sup> MARTIN MATEO, Ramón, "Derecho Ambiental", Instituto de Estudios de Administración Local, Ed. Civitas, Madrid, España, 1977. Pg. 72

que son falsas. En efecto dicho razonamiento se concentra exclusivamente en el hecho de que el derecho ambiental se interesa en un conjunto de normas jurídicas preexistentes, a las que les atribuye una anterior pertenencia. El argumento olvida por consiguiente, lo nuevo que el derecho ambiental trae consigo en materia de principios y técnicas es decir, ignora la moderna legislación ambiental o por lo menos, no le concede sin fundamento alguno la importancia suficiente como para que ella pueda transformarse en el campo de una disciplina jurídica.<sup>17</sup>

Sin embargo el error más grave de dicho argumento consiste en que no repara en la novedad del enfoque en que se basa el derecho ambiental y que es, en definitiva, lo que le da la especificidad necesaria a su objeto. En efecto, a partir de un razonamiento equivocado sobre la cuestión de la pertenencia de las normas jurídicas a una determinada disciplina (que es un razonamiento unidimensional y anticientífico), este argumento ignora que la especificidad del objeto de una disciplina esta dada por la legitimidad de su enfoque y que la pertenencia de un objeto a una disciplina es una consecuencia de lo anterior lo que por otra parte no puede considerarse en los términos de exclusividad y de exclusión en que se hace.

## **Evolución del Derecho Ambiental**

### El Origen de la Legislación Ambiental en nuestro país (1917 - 1930)

---

<sup>16</sup> SERRANO, Jose Luis, "Ecología y Derecho", 2a Edición Ed. ECORAMA, Granada, España, 1992, p. 42

<sup>17</sup> BRAÑES, op. Cit. , p. 48

La legislación ambiental en nuestro país tiene como origen el régimen de propiedad que establece el derecho de uso y aprovechamiento de los elementos naturales que forman parte de la naturaleza. Estos elementos del ecosistema son susceptibles de apropiación y son: el suelo, el agua, la flora, la fauna, la energía.

El régimen jurídico del ambiente en una primera fase tiene como base la figura de la propiedad, en una segunda fase, al aparecer el proceso de deterioro y el fenómeno de la contaminación, se establecen figuras que no se basan en criterios patrimonialista, sino que tienen como fundamento el establecimiento de un nuevo concepto, el ambiental que es el bien jurídico de protección que se encuentra dentro de la esfera de los derechos y garantías que el hombre debe gozar. Surge entonces el derecho a un medio ambiente sano o adecuado y el deber de todos los Estados de garantizar este derecho.

En el caso de México, el régimen patrimonialista tiene como una condición constitucional el régimen de conservación, principio que se consagra desde el texto original de 1917, del Artículo 27, párrafo tercero, el cual concede a la Nación "el derecho para imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de... cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

#### El régimen sanitario y de conservación (1930 - 1970)

A partir de la aplicación de el principio constitucional, se puede decir que en una segunda fase el régimen patrimonialista tiene su expresión en una serie de regulaciones que principalmente se abocan a el manejo de los recursos naturales, tal es el caso de la expedición de leyes agrarias, forestales y de aguas, complementándose este esquema con la aplicación de una política de conservación en el establecimiento de zonas y áreas de protección y conservación que tenían como fundamento la ley de aguas, la forestal y la de caza entre otras, así como el establecimiento de los denominados Parque Nacionales.

#### La prevención y control de la contaminación (1971 - 1982)

El artículo 73 contempla la materia ambiental como facultad del Congreso de la Unión a través de dos grandes conceptos: la fracción XVI, que establece facultad del congreso para legislar en materia de prevención y control de la contaminación como una materia de Salubridad General atribuida al Consejo de Salubridad General, el texto dice: "4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degenera la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y controlar la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."<sup>18</sup>

#### La protección al Ambiente (1982 – 1987)

Ley Federal para la Protección del Ambiente, expedida en 1982 es la segunda Ley Ambiental en nuestro país, con el mismo fundamento constitucional que la primera establece una nueva etapa en la regulación, transformando el concepto de lucha contra la

contaminación al de protección al ambiente que es más amplio y holístico. Consideramos que el medio ambiente en un sentido amplio es la biosfera en su globalidad, en su acepción restringida es el medio físico inmediato al individuo, es decir su hábitat y su vecindad. Lo que da significado al derecho a un medio ambiente es a idea de que existe un valor que salvaguardar y compartir.

Esta Ley tenía por objeto la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y el control de la contaminación. Eran supletorios a esta ley el Código Sanitario, la Ley Federal de Aguas, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Sanidad Fitopecuaria y los demás ordenamientos en materia de suelos, subsuelos, aguas aire, flora y fauna.

La Ley Ambiental fue aplicada, primero por la autoridad Sanitaria y en coordinación con la SARH, SAHOP, Marina, SCT y Educación. Estas dependencias del Ejecutivo Federal tenían como función: estudiar, planear programar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollos urbanos, parques nacionales, refugios pesqueros, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, fomentando la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental.<sup>19</sup>

Cabe señalar que esta ley no contemplaba la existencia de áreas naturales protegidas, estas se seguían regulando como Parques Nacionales y como las zonas de protección previstas de conformidad con la Ley Forestal y el Reglamento de Parques Nacionales. Si

---

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1971

<sup>19</sup> Art 6o. de la Ley Federal de Protección al Ambiente, Diario Oficial 11 de enero de 1982

bien muchos de los decretos que contienen las declaratorias de muchas de las más importantes áreas naturales protegidas de nuestro país fueron expedidos.

La reforma ecológica a la Constitución se dio mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se elevó a rango Constitucional la función pública de promover la protección al ambiente.

Los preceptos Constitucionales que regulan la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como la protección del ambiente, se encuentran contenidos en:

- Artículo 27, párrafo tercero, el cual concede a la Nación "el derecho para imponer a la Propiedad Privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de... 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 preservar y restaurar el equilibrio ecológico".
- Artículo 73 fracción XXIX-G de la propia Constitución, señala como facultad del H. Congreso de Unión: "Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección y preservación y restauración el equilibrio ecológico".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987

Por lo que respecta al derecho a un medio ambiente adecuado consagrado en el artículo 4° constitucional, será estudiada a fondo cuando veamos el marco protector de este derecho en el capítulo tercero.

### **El Problema de la Protección del Ambiente y su caracterización.**

El problema de la protección al ambiente solo secundariamente es jurídico y aunque sea muy complejo y comprenda muchos campos, y hay que contemplarlo sobre todo en sus implicaciones sociales, económicas y políticas incluyendo los importantes aspectos internacionales que surgen con él.

Proteger al ambiente reviste caracteres mucho más urgentes en la época actual que hace siglos cuando contaminaban los caballos en vez de los automóviles y las explotaciones mineras constituían la actividad degradante por excelencia, e incluso más que hace tan solo uno años, época en la que se empozo a tener conciencia de la gravedad. Hoy cuantitativa y cualitativamente, la situación es muy seria debido a la explosión demográfica y urbana y al peligro que supone el que la técnica moderna no conozca límites en su crecimiento.<sup>21</sup>

La polución se ha agravado por no incluir en los procesos industriales y tecnológicos los gastos que supone el empleo de la técnica anticontaminante, de tal modo que en realidad el costo externo se ha transferido a toda la sociedad, quien soporta el progresivo empobrecimiento en calidad de los recursos naturales que la rodean y además, en ultimo

---

<sup>21</sup> CABRERA ACEVEDO, Lucio, "El Derecho de Protección al Ambiente", Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1981, pg. 9

extremo, tiene a su cargo rehabilitar el medio degradado. O sea los referidos costos se han socializado y es el Estado quien ha hecho frente a esta situación utilizando los recursos fiscales.

La contaminación ha creado también problemas políticos porque en las urbes está provocando un grave malestar. Hasta ahora, solo existen protestas más o menos aisladas, pero en el futuro este descontento pudiera llegar más lejos, sobre todo porque el fenómeno se ha regido por normas fundadas en una justicia distributiva, ya que generalmente los causantes de la contaminación obtienen beneficios, mientras el pago de los costos y los perjuicios que ocasiona pesan sobre todos.

Desde el punto de vista científico, la protección al ambiente se apoya en conocimientos frágiles y cambiantes. La ecología ha alcanzado una extensión que originalmente no tenía y ha propalado la llamada futurología catastrófica que maneja toda clase de conocimientos, al grado de que en ciertas situaciones extremas todo el mundo puede ser ecólogo. Y así por ejemplo, en Suecia, se ha considerado que por ahora no puede aun formular un concepto de recursos naturales, por estimar que este depende del grado de desarrollo tecnológico y de circunstancias temporales muy variable. Y después de meses de estudio llegó a emitir una opinión provisional de lo que se entiende por perspectiva o punto de vista ecológico: "es el hecho de que las necesidades humanas sean satisfechas en tal forma que no se trastorne la base física y biológica de la actividad humana en el futuro".

La defensa del ambiente se ha convertido en un problema de rango internacional no sólo jurídico, sino fundamentalmente político, porque es evidente que las acciones protectoras

no se pueden limitar a un país o a una región. Es por ello que Don Lucio Cabrera Acevedo denomina a esto "transferencia de la contaminación" y defiende la tesis de que los contaminantes se trasladan en mayor grado desde los países desarrollados hacia los subdesarrollados, aunque es un hecho que dicha transferencia surge en todos los sentidos y abarca todos los niveles.

Es con base a las investigaciones llevadas a cabo y como una noción pragmática, es que el autor antes citado estima que el derecho a la protección al ambiente: "es un conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto pueda afectar, directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro".<sup>22</sup>

Esta noción se puede desglosar y explicar así:

Es un derecho disperso, desde el punto de vista sustantivo y procesal. En su aspecto sustantivo, el derecho ambiental se ubica dentro del derecho administrativo. Sin embargo, también algunas de sus normas se hallan en el derecho internacional público y privado, en el constitucional, agrario, del trabajo, civil, mercantil, penal, etc. Aproximadamente en los últimos diez años se han promulgado leyes que en forma especial tratan de abordar problemas de contaminación del aire, sobre los humos, los ruidos etc. pero es notorio que las normas defensoras del ambiente se encuentran dispersas en todo el derecho, por lo cual se puede afirmar que no constituyen una rama autónoma de la ciencia jurídica, sino una dimensión valorativa y técnico jurídica aplicable

a buena parte de las leyes vigentes. También se han creado órganos estatales destinados a proteger al ambiente. En México existen principalmente la SEMARNAT, la PROFEPA, en sus diferentes ámbitos de competencia, así como órganos similares en cada uno de las entidades Federativas.

El derecho ambiental trata de proteger intereses difusos según la doctrina italiana, que se apoya en gran medida en la experiencia norteamericana o sea, de mayorías que carecen de un representante y cuyo número es difícil de cuantificar, a diferencia de los intereses colectivos, propios de una comunidad pequeña, o de los intereses públicos que son los que comparte toda una sociedad nacional. Los intereses difuso, sin embargo, pueden coincidir a veces, en mayor o menor grado, con los colectivos y los públicos.

Intenta evitar y aliviar la degradación del medio ambiente o restaurarlo cuando ésta se ha producido. Las características de este derecho, por su finalidad, son tres: la prevención de los daños al ambiente, el mejoramiento del medio cuyos niveles han bajado y su restauración cuando el daño alcanza altas tasas. La reparación del daño a las víctimas del agente contaminante es por ahora una finalidad casi incumplida en el derecho mexicano y en la mayor parte de los sistemas legales, con excepción tal vez de algún caso internacional y del sistema norteamericano o de algunos otros que lo empiezan a ensayar.

La degradación del medio y sus dos grandes causas. La baja calidad del medio que rodea al hombre se origina sobre todo en el caso de México, pro dos factores: el poblacional y el tecnológico. El primero surge por el alto crecimiento natural de la

---

<sup>22</sup> CABRERA ACEVEDO, "El Derecho ..., p. 11

población (mayores tasas en la natalidad que en la mortalidad) y por su crecimiento social o urbano, también explosivo (mayor inmigración que emigración en ciertas áreas geográficas). Y es que el crecimiento urbano y la mala distribución de los llamados asentamientos humanos, constituyen una fuente de contaminación.

La causa tecnológica ha surgido merced a la actividad del hombre, quien ha recorrido la distancia que media entre dominador y destructor de la naturaleza. El *homo sapiens*, el *homo faber* y el *homo ludens* se han convertido en las peores especies para destruir y degradar el medio. En efecto, la tecnología creada por el hombre emite substancia, gases, olores, humos, ruidos, radiaciones, ondas, calor, etc., así como desechos que no pueden "reciclarse" o reabsorberse e impone sistemas de trabajo que "alienan al ser humano.

El derecho ambiental intenta preservar ciertos principios de calidad del medio donde el hombre vive, a fin de proteger su salud física y psíquica.

La aplicación de ciertos principios en defensa de la calidad del ambiente es, según Cabrera Acevedo, el sistema más adecuado para preservar la salud física y psíquica del hombre. La conservación de los recursos naturales, la pureza del aire, la fertilidad del suelo, el paisaje, el silencio, etc., no constituyen fines en sí mismos, mas son instrumentos esenciales para que la vida del hombre transcurra en un medio favorable, capaz de preservar la salud de su cuerpo y de su mente.

La salud psíquica del ser humano, es un valor relativamente vago, pero menos que otros, como la "calidad de vida" por ejemplo, que parece mucho más confuso y difícil de

precisar. A pesar de los problemas que presenta, es más razonable que los neurólogos, psicólogos y psiquiatras estudien el concepto de "salud psíquica", a dejar que muchos investigadores examinen los elementos constitutivos de la "calidad de vida".

Cabrera Acevedo insiste en esta finalidad última del derecho ambiental mexicano: la protección a la salud humana, por existir la creencia de que se tutela valores "ecológicos", los que sin contar con una definición, envuelve conceptos confusos y poco claros para la ciencia jurídica. Cuando la ecología desborda los límites de la ciencia natural, e intenta también una ciencia humana cae en serias confusiones. Por eso no es acertada la expresión "derecho ecológico". Además, en última instancia, se protege siempre al hombre y este antropomorfismo humanismo es lógico, pues la naturaleza no tiene valor por sí misma, sino sólo en cuanto el hombre vive en ella. <sup>23</sup>

#### El derecho ambiental protege al ser humano del presente y de las generaciones futuras.

Sin apoyarse en los principios tradicionales del derecho civil sucesorio, ni en valores nacionales, étnicos o antropológicos. Se trata tan sólo de que el medio que rodea a hombre tenga ciertos mínimos de calidad. Si en el presente no se defienden esos mínimos o no se combaten los signos degradantes del ambiente, las generaciones futuras tendrán que pagarlo con su salud física y psíquica y con una carga económica muy fuerte, ya que la rehabilitación del medio resulta sumamente costoso.

La protección al ambiente tiene un costo. Como en todos los países, en México existen dos tendencias políticas difíciles de coordinar. Por una parte, alienta la industrialización y el desarrollo económico y tecnológico, y a este efecto se conceden incentivos y aprueban

disposiciones conocidas comúnmente como leyes para el desarrollo. Pero por otro lado, cada vez hay mas conciencia de los peligros que supone la contaminación, producto inevitable de la industrialización y se ha promulgado leyes, reglamentos y planes generales para combatirla.

Además, como México es un país en desarrollo, si sus niveles de protección al ambiente llegaran a ser tan altos como en los países desarrollados, las inversiones extranjeras y nacionales, la transferencia de tecnología y la industrialización en general podrían debilitarse e incluso abatirse, ya que la protección al ambiente tiene un alto costo económico.

A propósito de este tema se pueden recordar las criticas enderezadas en el pasado inmediato contra Japón, por haber permitido lo que se llama un *dumping* de contaminación (*pollution dumping*), que implica una competencia inequitativa e injusta, ya que, disminuyendo sus costos ambientales, los precios de los productos industriales son bajos, comparados con los de otros países industrializados. Esta pudiera ser la primera regla a considerar cuando se trata de estudiar la protección al ambiente: que tiene un costo.

### **Bienes Jurídicos Protegidos.**

### **Fundamentos para una Tercera Generación de Derechos**

---

<sup>23</sup> CABRERA ACEVEDO, Op. Cit., p 12

Fuera de los grupos tradicionales derechos, se ha sostenido la existencia de un nuevo tipo de derechos, los Derechos Humanos de la Tercera Generación, argumentando que no es posible la realización efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sin un entorno adecuado, que implica principalmente la existencia de la paz, de posibilidades reales de acceder a mayores cuotas de desarrollo y de un ambiente sano y libre de contaminación entre otros. Estos derechos sustentan, además, en que la interdependencia del mundo actual exige una mayor cooperación y solidaridad nacional e internacional entre los individuos, las instituciones públicas y privadas, los Estados y la organizaciones internacionales. En el impulso a esta tercera generación de derechos está también la intención de proteger intereses difusos o de "pertenencia difusa" de entes colectivos o a la sociedad en general, para lo cual es necesario otorgares legitimación procesal activa a ellos. Igualmente subyace la idea de limitar el "abuso de libertad" pues "el valor fúndante de esta nueva generación de derechos, pasa por otro andarivel, que no se aglutina alrededor de la libertad, sino del freno frente la abuso, y es ello lo que motiva su aparición".<sup>24</sup>

Los que sustentan la existencia de esta tercera generación de derechos los denominan también Derechos de Solidaridad, pudiéndose realizar así una relación con el planteamiento de la Revolución Francesa de "libertad, igualdad y fraternidad", reservando el concepto de libertad para la primera, el de igualdad para la segunda y el de solidaridad (fraternidad) para la tercera generación de derechos.



<sup>24</sup> RIBERA NEUMANN, Teodoro, "Los Derechos De La Tercera Generación: El Peligro De La Colectivización De Los Derechos", Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año XVII, No. 182 Junio, Buenos Aires, Argentina 2001, pp-76-79

Dado los objetivos que persigue esta tercera generación de derechos, ellos conllevan, respecto del Estado, el deber de abstención, en términos de no contravenir la existencia de los derechos de los seres humanos, pero también una acción por parte de éste, de la comunidad internacional y de los grupos colectivos, en orden de facilitar las medidas de colaboración internacional para impulsar y concretar un ambiente de paz, de desarrollo y de protección de la naturaleza, aspectos todos éstos que se observan desde un prisma general y colectivo, y no de los derechos humanos subjetivos.

El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales dieron un impulso importante a la universalización de los Derechos Humanos, abriendo luego el debate sobre la indivisibilidad de todos los derechos como de la necesidad que se dieran ciertas circunstancias necesarias e ineludibles para su efectiva y real vigencia.

La vinculación entre los Derechos Humanos y la paz, sin embargo, no es nueva, toda vez que el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas afirma que los pueblos de las Naciones Unidas se muestran resueltos a convivir en paz y a unir sus fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacional con el fin, entre otros, de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra (..) que ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles" y de "afirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de persona humana". Además, el artículo 55 del mismo texto internacional establece como uno de los requisitos fundamentales para crear condiciones de paz el respeto de los Derechos Humanos.

La vinculación entre los Derechos Humanos y la paz aparece con más fuerza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en los Pactos Internacionales del año 1966. En el artículo 28 de dicha Declaración se señala: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos." Así en forma clara, se produce una unión o vinculación directa entre la existencia de la paz y el efectivo ejercicio y respeto de los Derechos Humanos".

Este derecho a la Paz no engloba en su concepción sólo la ausencia de guerras o amenazas de guerra, sino que más bien supone la existencia de una situación o estado que permita el desarrollo pleno de todos los Derechos Humanos. La noción de paz comprende, así, la ausencia de guerra directa o indirecta o la amenaza de ella, pero exige también para una paz realmente verdadera, un respeto efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esta idea, además, está reafirmada en la Declaración de los Derechos Humanos, en el cual se señala que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

En lo que respecta al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, existe hoy un consenso generalizado del deber de las actuales generaciones de resguardar el medio ambiente para las futuras, en términos de conciliar adecuadamente el desarrollo económico y la protección del ecosistema. Destacable es el respecto, la Cumbre de la Tierra, como diversos tratados para disminuir la destrucción del ozono y otros. Sin embargo, estos tratados se han celebrado entre Estados, no involucrando a entes particulares, sin perjuicio que éstos tengan una gran influencia en las etapas previas a su

formulación. Diversos textos constitucionales, además, han incorporado como Derechos Fundamentales el derecho de los individuos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, circunstancia que sucede, en nuestra Constitución.

En la estructuración de una tercera generación de derechos subyace la idea de la defensa de intereses difusos o de incidencia colectiva pero también constituye una continuación de la discusión que rodeó la aprobación de los Pactos de Derechos Humanos del año 1966, esto es, la indivisibilidad de los Derechos Humanos y la posibilidad de priorizar la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **Medio Ambiente y El Derecho Al Desarrollo**

Poder alcanzar el reconocimiento y la vigencia universal de la dignidad humana para todas las personas, es el objetivo que nos trazamos todos los que cotidianamente luchamos en el campo de los derechos humanos. En este sentido, sustentamos que siempre que una persona, en cualquier lugar del planeta, es impedida para alcanzar el pleno disfrute de la vida, en cualquiera de sus multifacéticos planos, está siendo convertida en una víctima de violación de los derechos humanos. Similarmente, ahí donde on se respetan estrictamente todos los derechos humanos de todas las personas, no es posible hablar de un estado desarrollado, sino de un estado con bajo o mediano índice de desarrollo humano. Y no hablamos únicamente de los habitantes de todo el planeta cuenten con suficiente alimento o vivienda o vestido, o que cuenten con elecciones periódicas y con diversidad de partidos por los cuales votar en dichas elecciones. Hablamos de que, al mismo tiempo, tengan derecho a disfrutar su tiempo

libre, a participar en la toma de decisiones que afectan su vida y la de la comunidad, bien de manera directa o a través de representantes libremente elegidos; hablamos de libertad de expresión y del derecho a dar y recibir información; del respeto al derecho a la vida y a su dignidad; del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; de igualdad de oportunidades para todos, de seguridad personal y colectiva; del derecho a vivir bajo el Imperio de la ley justa e igual para todos y todas las demás que justifiquen el desarrollo pleno de los hombres.<sup>25</sup>

El derecho al desarrollo, es decir, el derecho al despliegue de todas las facultades del ser humano y al disfrute de una vida que sea completamente satisfactoria para el individuo y par su sociedad, al igual que los demás derechos humanos, exige como requisito indispensable para su vigencia el reconocimiento y uso estricto de todos los otros derechos humanos. Implica la existencia de un régimen democrático que estimule la participación ciudadana en los asuntos públicos, en los político, de un sistema económico que brinde satisfacción a las crecientes necesidades de toda la población; de un sistema de impartición de justicia que ea imparcial, probo, ágil y eficaz. Y esta relación es dialéctica, si tomamos en cuanta que una sociedad compuesta por individuos crecientemente satisfechos en todos los aspectos de la vida, es una sociedad que al mismo tiempo que exige mejores condiciones, aporta los mejor de sí para esos fin. En otras palabras, que el motor del desarrollo humano es propio desarrollo humano.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>25</sup> MIGUEL CONCHA, Miguel, (JIMENEZ GUZMAN, Lucero coordinadora), "Derechos Humanos y Seguridad económica y ecológica: Estrategias para un desarrollo sostenible en el siglo XXI", Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, 1995, p. 231.

En el concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, encontramos los elementos básicos que, deben ser considerados en las políticas gubernamentales y en las acciones de la sociedad, pero, sobre todo, de ser aplicados en la práctica y no únicamente enunciados con propósitos demagógicos de dudoso cumplimiento, pueden ser el fundamento y el punto de partida para el establecimiento de relaciones sociales más justas, de positivos e inmediatos efectos sobre la seguridad económica y ambiental, y sobre la estabilidad política y social de las naciones. Dicho concepto de desarrollo humano se define en los documentos del PNUD como sigue: "es el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo y abarcando el espectro total de opciones humanas desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas",

Cuando se hable de desarrollo, desde esta perspectiva que pone el énfasis en la persona humana, que supone un interés real y profundo sobre lo social, no se trata, por supuesto, del retorno a los discursos y las prácticas del "estado de bienestar", obsoleto, según algunos analistas, pero principalmente incapaz de resolver a fondo los problemas derivados de insatisfactoria calidad de vida de indigentes cantidades de persona, en especial del llamado Tercer Mundo, y al mismo tiempo procurados del mantenimiento y de la profundización de la crisis ambiental. Ni se trata tampoco, de oponer desarrollo y crecimiento, o enfrentar distribución, contra generación de ingresos, De lo que se trata es de la superación de los infamantes cuadros de pobreza, que niegan prácticamente de toda condición humana de las personas que la sufren, determinante de su condición de marginalidad social, política, económica y cultural y, en definitiva, condicionante de un estado de indefensión y vulnerabilidad, frente a quienes violan sistemáticamente todos los

derechos humanos de los hombre, mujeres y niños que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza.

Y en la últimas décadas el crecimiento macroeconómico ha sido mayor en Latinoamérica, es muy cierto que la calidad de vida y la calidad del medio ambiente, así como la seguridad y la estabilidad sociales, continúan sufriendo deterioros muy significativos y profundos a la vista de todos y a pesar de las declaraciones solemnes, los acuerdos gubernamentales e intergubernamentales y los programas de asistencia dirigidos hacia los sectores más pobres de la población.

En este marco, naturalmente se habla de los derechos humanos, de una cuestión de principios fundamentales, que en conjunto constituyen el derecho al mejoramiento permanente de nuestras condiciones de vida, establecido en los artículos 22, 23, 34, 35, 36 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se refiere la necesidad de protección y mejoramiento de la salud, de la educación, de la vivienda, de un medio ambiente sano y de servicios públicos, para desarrollarnos conforme a la dignidad que como seres humanos debemos tener bajo resguardo.

Los peligros ambientales y riesgos contra la salud planteados por la contaminación, la vivienda inadecuada, las condiciones sanitaria deficientes, el agua contaminada y la falta de otros servicios básicos, constituyen una amenaza desproporcionada para los pobres. Muchas de estas personas, desprovistas de necesidades esenciales, también viven en la área más vulnerables desde el punto de vista ecológico. Según un cálculo, el 80 por ciento de los pobres de América latina, el 60 por ciento de los pobres en Asia y el 50 por ciento de los pobres de Africa, viven en tierras marginales, caracterizadas por una baja

productividad y una alta susceptibilidad a la degradación ambiental, incluyendo tierras áridas, suelos de baja fertilidad, laderas pendientes, tugurios y barrios de invasión en las ciudades, esto según datos del PNUD.

Por lo tanto, las riquezas del subsuelo y de la biodiversidad, es decir, los elementos primarios de la economía, son medios para promover el desarrollo y crecimiento son impensables. De su conservación y aprovechamiento racional dependen la sustentabilidad de la propia vida; por ello debe protegerse para proteger la viabilidad del medio largo plazo y para garantizar, de esa manera, las condiciones básicas, los medios para la vida humana.

### **El Acceso a la Justicia Ambiental**

El objetivo de este estudio un primer lugar es determinar las características, conceptos alcance y perspectiva del derecho a un medio ambiente adecuado como lo describe nuestra Carta Magna, sin embargo el verdadero sentido de esta tesis no se entendería sin su complemento, ya que si bien fue importante la inclusión de este precepto en nuestro marco jurídico, es igualmente necesario el que se establezcan medios idóneos para poder valer este derecho por parte de población en general, es decir que tengan un real acceso a la justicia ambiental.

En principio, debemos partir de la apreciación de que el concepto de acceso a la justicia es concebido, en el ámbito esencialmente jurídico y procesal, como una mejor calidad requerida para actuar ante los tribunales, métodos utilizados para pagar los honorarios de

los abogados, organización de los tribunales, efectiva satisfacción y respuesta de éstos en la tutela de los intereses que se demandan.

Por otra parte, es de señalar que la palabra justicia hoy día es concebida en un sentido diferente, que se proyecta en comprobar, si en las nuevas condiciones del capitalismo de las grandes empresas, la tercera revolución tecnológica, el incremento de las actividades estatales, su internacionalización y globalización, el dar oportunidad a todos de acudir o apelar los tribunales es un medio suficiente para asegurar el respeto del derecho y hacer que impere esa justicia no sólo a nivel doméstico sino, además, internacional.

Paralelamente, a las preocupaciones de los juristas por las cuestiones antes señaladas, que desde luego están encaminadas a la consecución de la efectividad de los nuevos derechos económicos, políticos y sociales, en los últimos años se ha venido gestando un vasto movimiento por el "acceso a la justicia", es decir, del efectivo acceso a los tribunales y la tutela de los intereses supraindividuales. (Difusos o colectivos). y merced a esto durante los últimos años se han determinado diversos tópicos que son necesarios atender si se quiere mejorar el acceso a la justicia, y la cuales son:

La ayuda judicial a los pobres. Este tópico gira en torno al problema de la ayuda judicial a los desfavorecidos de la sociedad, esto es, a la cuestión de cómo hacer que los pobres, los ignorantes y otras personas en situación de desventaja posean los medios para hacer valer ante los tribunales los derechos que le son reconocidos; cómo en definitiva, dar un contenido real al principio de igualdad entre los ciudadanos, tan usado en las constituciones actuales, desechando aquellos obstáculos que mantienen las

desigualdades, muy en particular la ignorancia de multitud de personas en cuanto a sus derechos, y proveer las soluciones efectivas a este efecto.

No obstante, de inmediato se cae en cuenta de que la simple asistencia judicial no es suficiente para resolver tales situaciones: se pasa entonces a la ayuda o asistencia judicial a una ayuda jurídica. En este contexto, se plantean una gama de problemas y soluciones entre otras:

Como concebir la ayuda judicial. A este objeto se dan como opciones el permitir la intervención de los litigantes independientes que vengan al auxilio de los desfavorecidos (judicare system), o bien la creación de oficinas públicas integradas por juristas asalariados (staff system), finalmente, se presenta un tercera opción el de la ayuda judicial a través de un sistema mixto, que se inicia después de 1970 en Suecia y en las provincias de Manitoba y Quebec (Canadá). En Gran Bretaña se sigue este sistema a través de los llamados "centros jurídicos de barrio" (neighborhood law centers). Dicha ayuda se hace mediante:

- La determinación del ámbito local de funcionamiento de la oficinas de ayuda judicial.
- Selección de solicitantes en función de la situación de falta de recursos económicos para poder solventar la asesoría legal profesional independiente.
- Determinación de naturaleza de los recursos para mantener los centros de ayuda judicial, en razón de si la fuente de mantenimiento es pública (financiamiento estatal) o privada (mantenimiento por los propio abogados que integran la oficina).

- Difusión de los servicios prestados por los centros de ayuda judicial a través de los medios de comunicación existentes y de la actuación de organizaciones no gubernamentales.

La protección de los intereses difusos. Como hemos visto, la primera fase tiende a remover los obstáculos de la ignorancia y la pobreza para la obtención de un efectivo acceso a la justicia, estimulando las reformas conducente y proveyendo las soluciones técnicas adecuadas. Pero debemos pensar que existen también otro tipo de obstáculos que impiden que se actúe ante los tribunales para exigir el respeto del derecho o interés que consideramos se nos ha lesionado.

No es desconocido para los juristas el hecho de que, por circunstancias de hecho o de derecho, un alto índice de personas que acuden a los tribunales a demandar lo que es conforme a su derecho o interés, se encuentran con que no tienen "calidad" para hacerlo, esto es, no tienen reconocida legitimación, ya sea en lo individual o en lo colectivo; la negativa de acceso a la jurisdicción por falta de legitimación resulta lógico a la luz de la legislación, conformación y funcionamiento actual de nuestros tribunales.

La obsolescencia de la legislación imperante en diversas materias y particularmente aquellas que se enderezan a la protección de derechos en torno a los cuales se centran interés difusos, no ha sido valorada en su real dimensión por el jurista nacional, no obstante los diversos, pero escasos, estudios que sobre la materia han realizado nuestros doctrinarios, valoración que ha llevado a otros países a proveer de mecanismos de protección así como la legislación necesaria a garantizar no sólo la gama de derechos tradicionales de corte individual, derechos subjetivos, sino también los intereses derivados de los derechos sociales; intereses en definitiva, que le son propios a los individuos y que se consideran de afectación difusa o colectiva, que lo son tanto comunes

a todo un grupo o categoría de personas, y dentro de los cuales se cuentan los pertenecientes a los defensores del medio ambiente y la naturaleza.

Así, debe considerarse que las disposiciones establecidas en favor de un interés colectivo o de pertenencia difusa demandan, para ser eficaces, una modificación de las reglas admitidas para el funcionamiento de los derechos de corte tradicional o estrictamente subjetivos. A este objeto, tanto en los Estados Unidos como en Europa, se ha desarrollado una amplia actividad para el establecimiento de mecanismos, públicos y privados, con miras a proteger los intereses de los ecologistas. Pero la protección a este tipo de intereses no está libre de problemas; plantean dificultades que no solo constriñen a su propia caracterización y su relevancia para el derecho sino que, además implican la previsión y, en su momento, la instauración de nuevos procedimientos para que sean satisfechas las nuevas necesidades sociales puesto que, definitiva, no se trata de un fenómeno aislado, sino de reformas que deben darse dada la evolución general que se produce en todo el mundo.

Mas allá de la representación en juicio. Es indudable que el Estado social de derecho conduce, inevitablemente al desarrollo de poderes discrecionales, tanto en el ámbito de la administración como en el de la justicia, situación que lleva al replantamiento de un control eficaz.

Si el problema que se ha intentado delinear, ya de antiguo, es el de permitir a todos un acceso a los tribunales, en estos momentos se presenta como imperativo organizar ese referido control sustancial de la administración, más allá del control meramente formalista, así como considerar la proliferación de recursos que puedan servir, fuera de los tribunales para resolver los litigios.

Tal objetivo se concreta, en definitiva, en obtener procedimientos más simples y racionales, que sean más económicos y eficientes, verbi gratia la amigable composición, el arbitraje o el procedimiento de mediación, en la creación de formas de solución de conflictos más descentralizadas y de mayor participación de los particulares, recordando que los derechos fundamentales en el Estado social de derecho son derechos de participación.

Finalmente hemos de advertir que los esfuerzos que implican el aseguramiento y eficacia de los nuevos derechos, particularmente aquellos que atañen a los portadores de intereses difusos, deben encontrar una efectiva cobertura por parte de jueces, funcionarios, legisladores y la sociedad entera, de no ser así, nos veremos ante una realidad que creíamos superada con el advenimiento del Estado social de derecho: tutela formal de derechos.

## **Mecanismos de Protección de Derechos**

### Teoría de la Garantía Procesal.

La teoría según la cual los derechos fundamentales son garantías procesales, proviene del interés de otorgar eficacia en la aplicación y protección concreta de los derechos humanos; pero, profundizando y avanzando más allá del *status activus processualis* planteado por Häberle. En efecto, desde una perspectiva práctica, los derechos fundamentales son valiosos en la medida que cuentan con garantías procesales, que

permiten accionar no sólo ante los tribunales, sin también ante la administración. La tutela de los derechos fundamentales a través de procesos, conduce necesariamente a dos cosas: primero, que se asegure la tutela judicial efectiva de los ciudadanos y, segundo, que se garantice el debido proceso material y formal.<sup>26</sup>

De esta manera, la tutela judicial y el debido proceso se incorporan al contenido esencial de los derechos fundamentales como elementos del núcleo duro de los mismos. Permitiendo de esta manera que a un derecho corresponda siempre una acción y que una acción suponga siempre un derecho. En consecuencia:

Las garantías de los derechos fundamentales dan la oportunidad material de ejercer el derecho contra el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no sólo en un sentido formal. En tal entendido, los derechos fundamentales como garantías procesales están vinculados con una amplia concepción del proceso.

En efecto, plantearse los derechos fundamentales como garantías procesales materiales o sustantivas, supone actualizar las garantías procesales con el fin de proteger los propios derechos fundamentales; sin embargo, esto no supone crear una estructura organizacional determinada en tanto que ya exista el Tribunal Constitucional; los tribunales ordinarios, y hasta los tribunales administrativos, que también cautelan parcelas de los derechos fundamentales, sin traspasar adecuadamente institutos, elementos y principios del derecho procesal a los procesos constitucionales. En tal

---

<sup>26</sup> LANDA, Cesar "Teorías de los derechos fundamentales", Revistas Cuestiones Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., pg. 69

sentido, los derechos fundamentales como garantías procesales, se convierten tanto en derechos subjetivos como en derechos objetivos fundamentales.

Pero la teoría de la garantía procesal no se reduce a los procesos constitucionales, judiciales y administrativos; sino que también se extiende al proceso legislativo. Si bien la seguridad procesal de las partes y del proceso son valores fundamentales en la protección de los derechos humanos, éstos adquirirán toda su potencialidad en la elaboración de las propias normas procesales del legislador democrático, quién en el proceso legislativo también debe respetarla, incorporándola a la práctica parlamentaria, como una garantía procesal y como una garantía democrática de los derechos fundamentales de la participación de las minorías políticas y de la oposición parlamentaria.

### Los Protección Jurídica y Procesal

Los gobiernos latinoamericanos han suscrito, en su mayoría, los instrumentos más significativos de los derechos fundamentales, tales como los Pactos de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención americana. Varios de ellos han ratificado el protocolo adicional de dichos pactos, y todos ellos han reconocido de manera expresa y permanente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. <sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor "Derechos Humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III", Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2001. Pg. 3

Por lo tanto en el ámbito latinoamericano no se advierte una carencia de reconocimiento de los derechos fundamentales, inclusive los más recientes, sino la necesidad del perfeccionamiento de los instrumentos de tutela de los mismos derechos, y por ello, debido a la trágica experiencia de los gobiernos autoritarios, al parecer ya superados pero con algunos momentos de retroceso, se advierte la necesidad de vigorizar la protección jurídica y procesal de los derechos humanos, por conducto de los instrumentos tanto de carácter tradicional como de los más novedosos. En esta materia, el derecho constitucional latinoamericano ha sido muy imaginativo, ya que ha creado varios instrumentos específicos para otorgar mayor dinamismo a ciertos derechos humanos que han asumido particular significado en los años recientes entre ellos los de carácter colectivo, incluyendo los considerados como transpersonales o difusos; el derecho de información y los correlativos de la protección a la intimidad, la honra y la dignidad de la persona, la introducción de organismos no jurisdiccionales para la tutela rápida y eficaz de los particulares frente a los actos y resoluciones administrativas, entre otros.<sup>28</sup>

El derecho al disfrute del medio ambiente difícilmente tiene un contenido apropiado para ser un derecho subjetivo, salvo que se estructure exclusivamente como un derecho reaccional. La razón no es difícil de explicar. No es un derecho individualizable que permita un *minimum* indisponible para el legislador; la protección del medio ambiente contrasta con otros valores constitucionales (el derecho al trabajo, al desarrollo económico) y puede entrar en colisión con los derechos fundamentales (propiedad).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> FIX-ZAMUDIO, OP CIT, p. 5

Debemos destacar que los instrumentos específicos para la protección jurídica y procesal de los derechos humanos, examinados en su conjunto se caracterizo por tres principios básicos:

- Un procedimiento sencillo y rápido;
- Amplias y eficaces medidas cautelares o precautorias que impidan la consumación irreparable de las violaciones de los derechos fundamentales, y
- Una decisión que tienda a la restitución de los propios derechos infringidos, hasta donde ello sea posible, y en la que, además, se establezcan las medidas de reparación e los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas y a sus familiares.<sup>30</sup>

Entre los procedimientos tradicionales para la citada tutela de los derechos fundamentales podemos señalar la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, el habeas corpus, así como el derecho de amparo y sus equivalentes, que examinaremos a continuación.

### La Revisión Judicial

Este instrumento tutelar, surgió en el derecho de Estados Unidos desde la época colonial, pues si bien no prosperó en Inglaterra la doctrina del magistrado Lord Eduardo Coke el famoso caso Bonham resuelto en 1610 y en el cual sostuvo que existía un derecho

---

<sup>29</sup> BAÑOS LEON, op Cit., 613

<sup>30</sup> FIX-ZAMUDIO, op Cit, p. 5

superior al de las leyes del Parlamento, estas ideas fueron recogidas por los tribunales de las colonias, los cuales no aplicaron disposiciones de los órganos legislativos internos por contradecir la cartas de fundación o estatutos de las mismas, así como las normas del derecho inglés, que se consideraban de rango superior, como también lo sostuvo el Consejo Privado de la Corona.<sup>31</sup>

En la Constitución Federal, aprobada en Filadelfia en 1787, se consagró esta práctica colonial y se estableció en los artículos III y VI de dicha carta que la Corte Suprema Federal debía conocer de las controversias derivadas de la propia Constitución y que los jueces de cada estado deberían preferir la ley suprema (Constitución, leyes federales y tratados que estuvieren de acuerdo con la primera) sobre las Constituciones y leyes de los estados. Con ello, según la certera observación de jurista Eduardo García de Enterría, se otorgó a dicha constitución la categoría de norma jurídica. Además, como también es bien conocido, en 1791 entraron en vigor las primeras diez enmiendas que incorporaron a dicha carta federal los derechos fundamentales clásicos civiles y políticos, pero además se incluía la disposición abierta del artículo IX, según el cual la enumeración de los derechos que establece la Constitución no impide la existencia de otros que correspondan al pueblo.<sup>32</sup>

La jurisprudencia de los tribunales federales y en particular de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, que se inició con el famoso caso Marbury contra Madison, resuelto en 1803 con la ponencia de su presidente John Marshall, se desarrolló ampliamente con posterioridad de acuerdo con el principio básico de la instrucción de

---

<sup>31</sup> FIX- ZAMUDIO, op. Cit., p 6

<sup>32</sup> FIX-ZAMUDIO, op Cit., p 7

todos los jueces para no aplicar las leyes inconstitucionales en los procesos concretos que se tramitaban ante ellos, con efectos particulares, es decir, con eficacia sólo para las partes en dichos procesos.

El primer documento constitucional latinoamericano que introduce el principio de la revisión judicial de origen norteamericano fue la Constitución del estado de Yucatán de mayo de 1841, que se apoyó en las ideas de Manuel Crescencio García Rejón, que fue también creador del juicio de amparo en dicho documento fundamental, y de manera paulatina este principio se incorporó en los demás ordenamientos constitucionales latinoamericanos, pero con diversos matices y modalidades. Ese conjunto de ordenamientos configuró el llamado sistema americano de control constitucional, debido a su origen norteamericano sino a su consagración en todo el continente, desde Canadá hasta Argentina que se caracteriza por su carácter difuso, es decir, que corresponde a todos o algunos jueces; por vía incidental (denominada incorrectamente como vía de excepción), pero en realidad se plantea como una cuestión incidental respecto del fondo del proceso concreto; con efectos particulares es decir, únicamente para las partes en dicho proceso y por ello se traduce en la no-aplicación de la norma legislativa impugnada y, finalmente dichos efectos son también retroactivos.

Dicha revisión judicial se utilizó durante su desarrollo en los ordenamientos de nuestra región, de acuerdo con el modelo estadounidense, para impugnar las disposiciones legislativas que infringían los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, y por ello debe considerarse como un instrumento para la tutela de dichos derechos. Debe recordarse que con posterioridad a la reforma procesal de 1925 en Estados Unidos, que estableció el medio de impugnación denominado *certiorari*, como una facultad

discrecional de la Corte Suprema Federal para admitir los casos que debía resolverse en última instancia, se conectó dicho alto tribunal en el examen y decisión de las disposiciones legislativas que afectaban los derechos humanos establecidos en la carta federal, los que fueron interpretados de manera progresiva, en particular durante el período del intenso activismo judicial que caracterizó la presidencia del Magistrado Earl Warren, y si bien la Corte Suprema continuó posteriormente con la resolución de asuntos relacionados con los derechos fundamentales (*Bill of Rights*), no lo hizo con el dinamismo anterior.<sup>33</sup>

También debe señalarse que el principio relativo a la revisión judicial, de origen estadounidense, influyó decisivamente en la creación del juicio de amparo mexicano, y por ello contribuyó, también en ese aspecto, a la tutela de los derechos fundamentales en Latinoamérica.

### Habeas Corpus

Este instrumento surgió, en el derecho inglés medioeval, como un procedimiento que implicaba la presentación de una persona ante los jueces, pero su modalidad más importante era la de servir como un medio para solicitar al juzgador la presentación de una persona privada de su libertad para que se examinara la causa de dicha privación, y en su caso, fuese puesto en libertad. El *habeas corpus* se desarrolló en su país de origen principalmente por medio de leyes de 1641 y 1679, especialmente esta última, y de ahí pasó a las colonias de América, y posteriormente a las Constituciones de diversos

---

<sup>33</sup> FIX-ZAMUDIO, op. Cit., p 8

estados. Los ordenamientos latinoamericanos tomaron como modelo dicha institución tutelar, ya sea directamente del derecho británico o bien de la legislación norteamericana.

En los años posteriores a la independencia de España y a lo largo del siglo XIX, el *habeas corpus* se adoptó en todos los países de nuestra región, ya sea con su nombre original, que se ha castellanizado, o bien con el de exhibición personal y, en términos generales, comprende la protección tanto de la libertad de movimiento como de la integridad personal.

En algunos supuestos, el vocablo *habeas corpus* se ha sustituido por el de amparo, como ocurre en el ordenamiento chileno, en el cual se utiliza el término recurso de amparo a partir de su introducción anterior de 1925; en México, ya que forma parte como un sector del juicio de amparo desde su consagración en la constitución federal de 1857.

### El juicio de amparo

Este instrumento protege a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, con excepción de la libertad e integridad personales, tutelado por el *habeas corpus* (salvo los ordenamientos que le dan también el nombre del amparo o forma parte del mismo), surgió en el derecho mexicano de acuerdo con la influencia de la revisión judicial norteamericana, pero con una denominación de origen hispánico y con una extensión más amplia a la citada revisión judicial, en cuanto no sólo comprendió la impugnación de las disposiciones legislativas sino también contra actos de autoridad.

El amparo mexicano se estableció en tres etapas. Primero en la Constitución yucateca de mayo de 1841, con apoyo del proyecto redactado esencialmente por Manuel Crescencio García Rejón; después, en el ámbito federal con apoyo en un documento elaborado por Mariano Otero y que se transformó en el Acta Constitutiva y de Reformas, expedida el 18 de mayo de 1847 y, finalmente, se consagró de manera definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1857. Actualmente está regulada dicha institución por los artículos 103 y 107 de la carta federal de 5 de febrero de 1917, preceptos que se han modificado en varias ocasiones posteriores.<sup>34</sup>

El amparo mexicano en su concepción original de instrumento de protección de los derechos fundamentales contra leyes y actos de cualquier autoridad incluyendo la libertad e integridad personales ha tenido una amplia repercusión en el derecho constitucional latinoamericano, ya sea con la misma denominación u otra equivalente, pero también en las Constituciones españolas de 1931 y la actual de 1978, e inclusive varios instrumentos internacionales.

Sin embargo, debe mencionarse que, en la actualidad, el juicio de amparo mexicano, reglamentado por la Ley de Amparo de enero de 1936, con numerosas reformas posteriores, además de su configuración original de instrumento de protección de los derechos humanos, comprende otros instrumentos procesales de control de la legalidad, en particular la revisión de las resoluciones judiciales de todos los jueces y tribunales del país, por conducto de un verdadero recurso de casación federal, pero con el nombre de amparo.

---

<sup>34</sup> FIX-ZAMUDIO, op. Cit., p. 10

Como lo señala Baños León, es importante destacar la idea de un contenido esencial en el precepto constitucional, y no es la tutela a través del recurso de amparo, es determinante distinguir el grado de protección constitucional de derechos y garantías institucionales. La propiedad y la libertad de empresa son dos claros ejemplos, pues peso a no ser invocables en amparo limitan la libertad del legislador. Mientras que en el caso de los principios rectores de la vida social y económica, el legislador tiene facultades ilimitadas.<sup>35</sup>

### Los organismos no gubernamentales

Este tipo de organismos tiene su antecedente en el ombudsman escandinavo, a su dinámico desarrollo e la segunda posguerra, tanto en Europa continental como en varios ordenamientos de tradición jurídica del *Common Law*, e inclusive en países en vías de desarrollo en Asia y en Africa, que han convertido en estos organismos en instrumentos que pueden calificarse de "universales".

Tales organismos no jurisdiccionales han asumido diversos nombre, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Méditar*, *Volkstanwaltschaft (abogacía popular)*, *Difensore Civico*, etc., por los más próximos a los ordenamientos latinoamericanos han sido el promotor de la justicia del Portugal (Constitución de 1976-1982) y, de manera especial, el *defensor del pueblo* introducido en la carta española de 1978, ya que este último ha sido el modelo inmediato, inclusive en su denominación predominante, para las legislaciones de nuestra región.

Aun cuando los instrumentos tutelares no jurisdiccionales inspirados en el modelo escandinavo del ombudsman asumen diversas modalidades y matices, tienen de común que son organismos establecidos con el objeto esencial de fiscalizar la actividad administrativa de las autoridades públicas, por medio de una instancia fácilmente accesible para los afectados, que se desarrolla por conducto de un procedimiento sencillo y rápido, sin las formalidades judiciales. Su actuación, que puede iniciarse de oficio, se apoya en las reclamaciones de los gobernados que se sienten agraviados por dichas autoridades, que una vez recibidas, deben resolverse, primero, con un procedimiento conciliatorio, y de no ser posible, se inicia una investigación que culmina con una recomendación no obligatoria para el agente responsable, pero que se apoya en la publicidad para imponerse. Además, si la autoridad respectiva acepta dicha recomendación, ésta se transforma en obligatoria y debe ser cumplida de manera satisfactoria.<sup>35</sup>

Así se implantaron en los ordenamientos latinoamericanos organismos no jurisdiccionales cuya tarea esencial es la de proteger los derechos fundamentales, lo que resulta explicable por la trágica experiencia de los gobiernos militares que predominaron en numerosos países de la región. Surge así un prototipo latinoamericano que ha sido calificado certeramente por el destacado jurista mexicano Jorge Madrazo, que por ahora tuvo a su cargo la Presidencia de la Comisión nacional de Derechos Humanos. Nos referimos al *ombudsman criollo*.

---

<sup>35</sup> BAÑOS LEON, op. Cit., p. 613

<sup>36</sup> FIX-ZAMUDIO, op. Cit., p 11

Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, si bien la introducción de esta institución tutelada también es reciente, su desarrollo ha sido extraordinariamente dinámico. Después de algunos ensayos en las legislaciones municipales y de algunos estados, e inclusive en la UNAM, en la que subsiste bajo la denominación de defensoría de los derechos universitarios, establecida en mayo de 1985, bajo la rectoría del destacado constitucionalista Jorge Carpizo, la institución se introdujo en el ámbito federal bajo la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos, por decreto presidencial de 5 de junio de 1990, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

No obstante estos orígenes tan modestos dentro de la jerarquía normativa de nuestro país, el organismo se desarrolló de manera muy dinámica debido a que fue designado como su primer presidente al doctor Carpizo, quien abandonó su elevado cargo como ministro de la Suprema Corte de Justicia para asumir ese cargo, en apariencia de mucha menos importancia. La excepcional labor del notable jurista mexicano al frente de esa hasta entonces desconocida institución hizo posible que en poco tiempo fuera elevada en el ámbito constitucional, al incorporarse, por reforma constitucional de 29 de enero de 1992, como organismo autónomo, en apartado B del artículo 102 carta federal, que en su primera parte regula a la Procuraduría General de la República como cabeza del Ministerio Público federal.<sup>37</sup>

Dicha reforma constitucional no sólo regula la Comisión Nacional sino que estableció que las legislaturas de los estados, dentro del ámbito de su competencia, debían crear organismos similares en cada una de las entidades federativas, por lo que en la actualidad la protección no jurisdiccional de los derechos humanos es de gran extensión

e importancia en el ordenamiento mexicano, ya que existen treinta y tres comisiones la Nacional y treinta y un comisiones de los estados y la correspondiente al Distrito Federal.

La creciente importancia de la Comisión Nacional, que tiene competencia para revisar, a petición de parte o por facultad de atracción, las decisiones de los organismos locales y de las autoridades que reciben sus recomendaciones, determinó la modificación publicada en octubre de 1999, al citado apartado B del artículo 102 constitucional, la que vigoriza la independencia de la Comisión Nacional, ya que le otorga el carácter de *organismo constitucional autónomo*, la cual sin embargo no constituye el mecanismo más eficaz para proteger el derecho en estudio como se vera en los capítulos posteriores.

---

<sup>37</sup> FIX-ZAMUDIO, op. Cit., p. 12

## **CAPITULO SEGUNDO. EL CONCEPTO DE DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN EL AMBITO INTERNACIONAL REGIONAL Y EN EL DERECHO COMPARADO**

Tras analizar la parte conceptual de este trabajo podemos apreciar que la protección del derecho a un medio ambiente adecuado no es menester de una sola nación o región del planeta, sino que compete la tutela de este derecho a la humanidad en general, por lo tanto resulta necesario el estudiar los mecanismos de protección ambiental en el ámbito internacional y regional con la finalidad de situar en el campo de competencia que tiene la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado en el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo antes de entrar al análisis de los instrumentos internacionales, es importante tomar como base ciertos principios que forman una parte fundamental dentro en la doctrina del derecho ambiental internacional, ya que sin ellos no podríamos entender los alcances del presente estudio.

### **Principio De Solidaridad, Información, Vecindad, Cooperación Internacional, Igualdad, Patrimonio Universal**

La protección del derecho a un medio ambiente adecuado en el derecho internacional necesita no del esfuerzo de una nación o región del planeta sino que convergen a consolidar este derecho los caracteres sistemático, dimensiones espaciales indeterminadas y preeminencia de intereses colectivos. El principio de solidaridad esta

compuesto a su vez por la concurrencia interrelacionada de otros principios sectoriales que son los de información, vecindad, cooperación y patrimonio universal.

Existiendo una situación de amenaza de daño ambiental, los Estados deben advertir a los demás Estados potencialmente afectados informando del peligro latente, esto es, comunicar a interesados y posibles víctimas de los efectos dañosos previstos sobre su territorio. Al producirse el acto de alerta se configura el principio de información.

La información puede ser considerada desde tres ángulos:

Información de un Estado a otro lo es en el ámbito internacional y entra en juego la problemática ambiental transfronteriza propiamente dicha.

Información de una Administración a otra se concreta en orden nacional.

Información popular: divulgación de accidentes ambientales de la forma de evitarles, del modo de repararlos. Tiene directa vinculación con la información de particulares y resulta esencial en casos concretos.<sup>1</sup>

Tanto las tecnologías como las estrategias carecen absolutamente de valor y sentido si no se conoce su alcance, puesto que en materia ambiental se desploman por su propio peso sino se cimientan sobre sólidas bases de precisa información. De allí la capital importancia de este principio, siendo destacables en este orden los apartados 2.6.1 y 2.6.2 del Cuarto Programa de Acción Comunitaria en materia de ambiente.

---

<sup>1</sup> JAQUENOD DE ZSOGON, Silvia, "El derecho Ambiental y sus Principios Rectores, Ed. Dykinson, S.L., 3ª Edición, Madrid, España, 1991 p. 367

La UE, considerando que es necesario garantizar cualquier persona física o jurídica tenga libre acceso en la Comunidad a la información sobre ambiente, ha adoptado la Directiva 90/313/CEE/7 de junio de 1990, sobre la libertad de acceso a la información sobre medio ambiente. La mencionada Directiva tiene por objeto "... garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información."

El artículo 3 establece que las autoridades públicas deberán poner a disposición de cualquier persona física o jurídica que los solicite, la información relativa al ambiente, sin que la persona esté obligada a probar un interés determinado. Asimismo, determina los casos en los cuales se puede denegar la información, la cual no se facilitara cuando afecte a "la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional; la seguridad pública, los asuntos que se encuentren *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar; los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual; la confidencialidad de datos y/o expedientes personales; los datos proporcionados por un tercero sin que esté obligado jurídicamente a facilitarlos, los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente a que se refieren."

La solicitud de información podrá ser denegada cuando implique el suministro de documentos, de datos inconclusos, de comunicaciones internas o cuando la solicitud de información este formulada de modo demasiado general o sea manifiestamente abusiva. Las autoridades públicas requerida de información sobre ambiente deberán responder

con la mayor brevedad posible, dentro de un plazo de dos meses e indicando, si fuere el caso, las razones de la denegación de la información solicitada. La persona física o jurídica que estime que su solicitud de información ha sido ignorada, denegada sin motivo justificado o que la respuesta recibida sea inadecuada, podrá presentar un recurso judicial o administrativo.

Esta Directiva deberá incorporarse al ordenamiento interno de cada país miembro a más tardar el 31 de Diciembre de 1992, debiendo los Estados poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la misma.

Deviene, consecuentemente, el Principio de vecindad que presenta una importancia capital puesto que, la activación de cualquier principio independientemente de los demás, por sí sólo no puede resolver los problemas que plantea la protección del ambiente. Es por ello que cada Principio Rector funciona en modo adecuado y acertado en tanto se cimentó y apoye en los paralelos, articulando de esta forma una armónica sistematización en la puesta en acción de los mismos.

Inicialmente sólo están afectados los Estados limítrofes y, por tanto, no alcanza fenómenos tales como la contaminación de alta mar o transfronteriza en general; pero es indudable que puede servir de soporte para que otros Principios Rectores se concreten en la práctica.

En el marco estrictamente jurídico de este Principio se exige una adecuada reglamentación, esto es el apoyo de reglas internacionales que, en ciertos casos, dejan delimitada el área para que se configure el necesario de inmediato principio de

cooperación Internacional enlazando indiscutiblemente con los demás Principios. Se recuerda la Declaración de Estocolmo, que expone que las cuestiones ambientales relativas a la protección y mejora del ambiente deberán ser abordadas con espíritu de cooperación por todos los países, grandes y pequeños, en pie de igualdad.

La Estrategia Mundial para la Conservación de 1980, entendía por patrimonio común: 18.1 "Toda superficie de tierra o de agua cuya propiedad o usufructo son comunes a los miembros de una comunidad. Dicho patrimonio corresponde a aquellas partes de la superficie del globo terrestre que se encuentran allende las jurisdicciones nacionales - en particular el alta mar y los recursos vivos que ahí se encuentran - o que son para todos - en particular la atmósfera - "

Esta cooperación se llevará a cabo a través de la celebración de tratados, redacción de decisiones, declaraciones y recomendaciones. Cabe destacar como antecedente el Art. 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económico de los Estados (1974); el agregado Título VII en la Tercera parte del Tratado de la C.E. E.; el Cuarto Programa de Acción Comunitaria en materia de ambiente (1987-1992) en el apartado 7.1.1; y la expresa mención de la solidaridad en el art. 45.2. de la Constitución Española.

La gestión y permanencia en la acción y la reglamentación requieren de la cooperación internacional sostenida, en continuidad, y no sólo ocasionalmente.

Por otro lado, el Principio de igualdad entre los Estados forma parte del Derecho Internacional común, y se enuncia en la Declaración de Estocolmo, en el Principio 1,

cuando expresa que el hombre tiene derecho a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un medio cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar.

Al mencionar el Principio Patrimonio Universal, se insiste en considerar el carácter internacional del ambiente. Este Principio ha sido quizá reconocido por primera vez en la Partida Tercera, Título XXVIII, Ley III de Alfonso X (s. XIII): *"Quales son las cosas que comunalmente pertenecen a toda las criaturas que buen en este mundo, son estas; el ayre, e las aguas de la lluvia, e el mar y su ríbera..."*, y más recientemente el 6 de Mayo de 1968, en el texto internacional de la Carta del Agua proclamada por el Consejo de Europa. En ésta se declara que el agua es un patrimonio común cuyo valor debe ser reconocido por todos (principio 10), y añade que se trata de un recurso común de las naciones y requiere por lo tanto la cooperación internacional (principio 12).

El mensaje de Apoyo a la Vida de las Organizaciones no Gubernamentales (Nairobi 1982) dice: 10. "... la Antártida, por ejemplo, nos brinda una oportunidad única para la cooperación internacional."

En la Declaración de Estocolmo también se encuentra esta idea fundamentalmente en los Principio 2, 3 y 5, y la Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados (1974), hace interesantes a las consideraciones al respecto en el Capítulo III, que desarrolla las responsabilidades comunes para la comunidad internacional. El artículo 29 expresa: "Los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos de la zona, son patrimonio común de la humanidad".

También, la Declaración de Vancouver sobre los Asentimientos Humanos (1976 en el apartado II dice: "El medio ambiente es patrimonio común de la humanidad, y su protección incumbe a toda la comunidad internacional."

Hace referencia al patrimonio común de la humanidad, vinculando éste al ambiente, no es traer una idea nueva, son tan sólo destaca una concepción posiblemente ignorada del ambiente.

El ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Tierra, porque se deben respetar y obedecer las inmutables leyes naturales, para así aspirar a la integridad dignidad humana.

Es todo este mutuo devenir de Principio Rectores es el Principio de solidaridad piedra angular, y desempeña un trascendente rol en el ámbito local, regional, nacional e internacional en la puesta en marcha de denuncias de peligro o acontecimientos desastrosos para el ambiente; constituye el nexo vinculante y globalizado en el cual cobran verdadero sentido y alcance el conjunto de principio rectores.

Estos principios rectores del derecho ambiental internacional tienen su origen como hemos visto tanto en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente como en el derecho regional específicamente en la Unión Europea por lo que es necesario que se observen como base estos instrumentos para la mejor comprensión de nuestro objeto de estudio.

## **Conferencias de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es sin duda el bastión en la protección de los derechos consagrados como universales, por ende era el organismo indicado para proteger lo que se ha convertido en nuestros días en un derecho que consideramos como primordial y es el de la calidad de vida y dentro de este el derecho a un medio ambiente adecuado.

Y es la preocupación por el deterioro del ambiente lo que llevo la ONU a realizar los dos trabajos mas importantes en materia ambiental que se han realizado hasta ahora, la Convención sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo en 1972, y la Cumbre de la Tierra que se celebro en Río de Janeiro en 1992.

### **ESTOCOLMO 1972**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano se celebró en Estocolmo del 5 al 16 de Junio de 1972, y su importancia radica en que es el primer gran esfuerzo por parte de la comunidad internacional ya que pone en evidencia que las relación entre el hombre y la madre tierra no están bien y que era necesario la realizar un gran esfuerzo en conjunto con la finalidad de proteger a nuestro planeta ya que en ello va la supervivencia misma del hombre, ya que como lo vimos en nuestro primer capítulo la protección del ambiente es necesariamente antropocentrista.

Para nuestro estudio tenemos como aportación primordial el Principio 1 de la declaración en la que establece el derecho humano a vivir en un ambiente sano que permita el bienestar, que en la actualidad se le determina como la calidad de vida y que se encuentra regulado por el artículo 4° de nuestra constitución y que como vimos es la base de la protección ambiental internacional.

Además de esta prevención la declaración estipula en el Principio 2 que se debe preservar los recursos naturales no solamente para las generaciones presentes sino también para las generaciones a venir, declaración que desde la Carta de Seattle ha sido un constante dilema entre las naciones puesto que el deber del derecho generalmente ha sido el de atacar los problemas presentes y resolverlos pero esta maravillosa prevención nos conmina a actuar no solo por los intereses de los que estamos aquí sino del derecho que tienen las generaciones futuras y de la obligación de preservar para ellos la calidad de vida que nosotros disfrutamos actualmente.

La Declaración en su principio 8 también afirma la relación intrínseca entre el desarrollo económico y social y la preservación del ambiente, debate que hasta nuestros días sigue dándose y es que por mejorar la calidad de vida de un sector de la población o incrementar el desarrollo de una región los países habían olvidado que el desarrollo sin medida o preservando los recursos solo nos lleva a la destrucción de los ecosistemas naturales olvidando el principio 2 de esta declaración.

Así mismo también se responsabiliza a los gobiernos para que integren la conservación e los recursos terrestres y marinos y el manejo sustentable de los recursos no renovables

en los programas de desarrollo y planificación, que en nuestro país se traduce en aplicar un carácter ambiental al plan nacional de desarrollo.

También reconoce la soberanía de los estados sobre sus recursos y establece el deber de asegurarse de que las actividades desarrolladas en el territorio nacional no causen daños ambientales en otros estados o en áreas no sujetas a jurisdicción nacional.

Finalmente reconoce en el principio 23 la necesidad de diferenciar las obligaciones en materia ambiental según el nivel de desarrollo de cada país, que como es un principio en el derecho internacional, ya que sus obligaciones ambientales deberán ser conforme a sus posibilidades situación que originó la creación del grupo de los 77, cuya misión es la cooperación en materia ambiental entre países en vías de desarrollo del que México es participante.

## **RIO DE JANEIRO 1992**

Como consecuencia de estos logros, la ONU ha sido una incansable participante en diversos foros así como la sede de diversas organizaciones y programas de los cuales destacamos el Programa de Naciones Unidas de Medio Ambiente (PNUMA), que fue creado por medio de la resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de septiembre de 1972, posteriormente desarrollado en la Agenda 21, y que fue dotado de la estructura con la que funciona actualmente mediante la Declaración de Nairobi de 1991 y de la cual se desprende que se crea una oficina especial para América Latina y el Caribe.

El PNUMA es un organismo que bajo el auspicio de las Naciones Unidas tiene como misión es dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y los pueblos los medios para mejorar su calidad de vida sin poner en peligro la de futuras generaciones.

Dentro de los programas con que cuenta el PNUMA el que nos interesa para este estudio es el respecto para la elaboración de políticas ambientales y derecho, y que tiene como metas:

- Análisis, examen y elaboración de políticas relacionadas con el medio ambiente y formulación de las posiciones de política en respuesta a las nuevas cuestiones y acontecimientos ambientales;
- Elaboración de nuevos instrumentos jurídicos, económicos y otros instrumentos de políticas y creación de marcos institucionales, y fortalecimiento de los instrumentos y marcos existentes, para hacer más efectivas las políticas ambientales;
- Mejoramiento de la coordinación de políticas y del intercambio de información en materia de medio ambiente dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas;
- Fomento de la participación del sector privado, organizaciones no gubernamentales y principales grupos de interés en el diálogo y la elaboración de políticas ambientales; y
- Movilización de recursos.

Uno de los eventos más importantes que ha realizado dentro de este marco ha sido la realización del Simposium Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. Ciudad de México, celebrado del 26 al 28 de enero de 2000. Este Simposium, organizado por el PNUMA, con la colaboración de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) del Gobierno de México, y que tuvo como objetivo primordial el de generar un diálogo entre magistrados nacionales en torno al tema del derecho ambiental y el desarrollo sostenible, dirigido a discutir los problemas que en la teoría y en la práctica presenta el acceso a la justicia ambiental en un número selecto de países de América Latina, que como veremos más adelante ha tenido repercusiones significativas en nuestro sistema jurídico.

### **La Protección Del Medio Ambiente En El Ambito Regional**

#### **La Unión Europea.**

El ordenamiento jurídico comunitario esta conformado por lo que se denomina "Denomina originario o primario" y "Derecho derivado o secundario", a los que habría que añadir el "*acquis communautaire*" o acervo comunitario, que constituye "una de las manifestaciones más evidentes y originales de esta particular comunidad, operando en los planes legislativo político y jurisprudencial; en efecto su contenido se refleja, de forma plural y comprende tanto textos normativos de Derecho Positivo (originario y derivado),

como declaraciones políticas de las instituciones comunitarias, además de principios jurídicos esenciales en el sistema que han sido enunciados por vía jurisprudencial".<sup>2</sup>

Mientras el Derecho originario o primario se halla compuesto por los tres tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sus tratados modificativos y las sucesivas Actas de Adhesión; por otro lado el Derecho Derivado o Secundario se halla integrado por una serie de actos denominados: reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes y recomendaciones, que se caracterizan por su distintiva fuerza obligatoria, alcance y aplicabilidad.

Los reglamentos según el derecho comunitario tendrán un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos directamente aplicable en cada Estado miembro. De esta disposición se desprenden, por tanto, sus características: alcance general, obligatoriedad de todo su contenido, y la aplicabilidad directa (por lo que no cabe invocar la legislación interna del Estado para oponerse a su aplicación o disminuir su eficacia). Como advierte el Tribunal de Justicia de la Unión Europea "ha abundado en la idea de la eficacia directa de este tipo de normas afirmando que en razón de su naturaleza y función en el sistema de fuentes del Derecho Comunitario, produce efectos inmediatos y, es como tal, apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger".<sup>3</sup>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>2</sup> SANCHEZ RODRIGUEZ, L. I., "Los Tratados Constitutivos y el Derecho Derivado", en la obra colectiva de GARCIA DE ENTERRIA, E., GONZALES CAMPOS, J.D., MUÑOS MACHADO, S., Tratado de Derecho Comunitario Europeo, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1986, pg. 342.

<sup>3</sup> FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos, "La Protección del Medio Ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español", Investigaciones Jurídicas, Bilbao, España 1992, p. 331.

En cuanto a las Directivas, el Tratado afirma que se trata de un acto que "obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Contiene, por lo tanto, obligaciones de comportamiento de cara a la obtención de un resultado dejando en libertad a los Estados afectados en cuanto al modo o medios de alcanzar el resultado prescrito por la Directiva. Exigen, eso sí, un comportamiento del Estado al que van dirigidas en el sentido de que corresponde a sus órganos internos su ejecución, adoptando las medidas legislativas o reglamentarias que sean pertinentes. Frente al Reglamento (de alcance general, obligatorio en todos sus elementos, y de aplicabilidad directa en todos los Estados miembros), las Directivas proporcionan un mayor margen de actuación a los Estados.<sup>4</sup>

Frente a los actos anteriores, de alcance general, la Decisión "será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios". Nos encontramos ya con una restricción en cuanto al alcance de este tipo de actos, o más bien, ante una particularización que puede afectar bien a un Estado, bien a una persona física, bien a una persona jurídica.

Frente a estos tipos de actos analizados: Reglamento, Directiva y Decisión, se trata de normas obligatorias. Este dato las diferencia de los Dictámenes y Recomendaciones, si bien tal afirmación no significa que carezcan de efectos jurídicos, "se puede decir que el dictamen es más bien la expresión de una opinión sobre una cuestión dada y que la recomendación es un instrumento de acción indirecta para armonizar las legislaciones, que difiere de la directiva únicamente por la ausencia del carácter de obligatoriedad".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> SANCHEZ RODRIGUEZ, Op. Cit., p. 325

<sup>5</sup> LOUIS, J.V., "El Ordenamiento Jurídico Comunitario", Luxemburgo, 1990, p. 56.

Una vez dada esta breve introducción en cuanto a Derecho Originario, el Acta Única Europea añade un título VII a la tercera parte del Tratado CEE con el epígrafe "Medio Ambiente" y comprende tres artículos en los que se recogen los objetivos y principios perseguidos por la Comunidad en este campo y en los cuales ésta basará su acción. Estas disposiciones contemplan también otras cuestiones, como las relativas a la cooperación de la Comunidad con terceros Estados; formas de actuación para alcanzar los objetivos perseguidos; compatibilidad de las actuaciones realizadas por la Comunidad con las que lleven a cabo individualmente los Estados miembros; y por último, financiación y ejecución de las medidas que adopten, y estos son:

La Acción de la Comunidad en lo que respecta al Medio Ambiente tendrá por objeto:

- Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente
- Contribuir a la protección de la salud de las personas
- Garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales

Para alcanzar los objetivos citados, la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios siguientes:

- Principio de acción preventiva;
- Principio de corrección de los ataques al medio ambiente "preferentemente de la fuente misma",
- Principio de quien contamina paga

Por lo tanto y como consecuencia de la protección del medio ambiente en estas disposiciones, este objetivo se proyecta sobre las demás políticas comunitarias, que de este modo se ven influenciadas.

Asimismo, con arreglo a esta nueva normativa, la Comunidad se halla obligada a tener en cuenta una serie de cuestiones a la hora de elaborar su acción en materia de medio ambiente:

- Los datos científicos y técnicos disponibles
- Las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad
- Las Ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción
- El desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el Desarrollo equilibrado de sus regiones.

Estos principios se ven reforzados por la prioridad que se otorga a la actuación medioambiental en el marco comunitario frente a acciones aisladas de los Estados miembros. Finalmente el Acta Unica Europea establece también una obligación de cooperación con terceros Estados y Organizaciones Internacionales en este campo. Ahora bien, no existe "una atribución de competencias exclusivas en esta materia, dado que se dispone que tal cooperación y la posibilidad de celebrar acuerdo con los sujetos internacionales antes citados," se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembro para negociar en las instituciones internacionales y para celebrar tratados internacionales".<sup>6</sup>

Derecho Derivado. Referencia especial a los Programas Comunitarios de medio ambiente.

Como ya se ha indicado anteriormente, la inexistencia de disposiciones expresas relativas a la protección del medio ambiente en los Tratados constitutivos no impidió por parte de la Unión se emprendiese una política de medio ambiente sobre la base, fundamentalmente de Reglamentos, Directivas, Decisiones y Resoluciones; cuyo naturaleza se desprende del derecho primario europeo y de los Programas de acción que a continuación se describen:

El primer programa se realizó en Bonn el 21 de octubre de 1972 y se establecieron una serie de principios generales en los que daba basarse su actividad:

La mejor política medioambiental consiste en evitar, desde el origen, la creación de contaminantes o de perjuicios, más que en combatir después sus efectos.

Conviene tener en cuenta lo antes posible la incidencia de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión sobre el medio ambiente.

Toda explotación de recursos y del medio natural que implique daños sensibles al equilibrio ecológico debe ser evitada.

Conviene mejorar el nivel de conocimientos científicos y tecnológicos en la comunidad para lograr una acción eficaz de preservación y mejora del medio ambiente y de la lucha contra la contaminación.

---

<sup>6</sup> FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Op. Cit. p. 333

Los costes ocasionados por la prevención y la supresión de los perjuicios incumben, en principio, al contaminador, si bien caben excepciones mediante acuerdos especiales.

Las actividades realizadas en un Estado no deben degradar el medio ambiente de otro Estado.

La Comunidad y sus Estados miembros, en su política de medio ambiente deben tener en cuenta los Intereses de los países en vías de desarrollo.

La protección del medio ambiente compete a todos y la opinión pública debe tomar conciencia de su importancia.

Para cada categoría diferente de contaminación conviene buscar el nivel de acción (local, regional, nacional, comunitario o internacional) más adecuado a la naturaleza de la contaminación, así como a la zona geográfica a proteger.<sup>7</sup>

Asimismo en el citado programa se prevé tres tipos de acciones a realizar:

Acciones relativas a la reducción de la contaminación y de las perturbaciones; evaluación de los riesgos de la contaminación para la salud humana y el medio ambiente, fijación de las normas de medio ambiente; intercambios de información, acciones relativas a la industria, los productos, contaminación de los mares, desechos y residuos, etc.

Acciones relativas a la mejora del medio ambiente; protección del medio natural y de los recursos naturales, urbanismo y ordenación del territorio, en el ambiente de trabajo, etc.

Acciones de la Comunidad o de los Estados miembros en el seno de Organismos Internacionales; se trata de evitar duplicidades en este campo en relación con las actuaciones que realicen otras Organizaciones Internacionales.

Por lo que respecta al Segundo Programa se acuerda por Resolución del Consejo de mayo de 1977. Tras reiterar los principios y objetivos antes señalados, este Programa se enfocaba a los siguientes objetivos:

Reducción de las contaminaciones y de las perturbaciones; si lo comparamos con el anterior, se observa novedades en contaminación atmosférica, las perturbaciones acústicas, contaminación de aguas continentales, etc.

Protección y gestión racional del espacio, del medio y los recursos naturales; fauna y flora, recursos hídricos, gestión de residuos, acciones relativas al espacio rural y la silvicultura, etc.

Medidas de carácter general a la protección y mejora del medio ambiente; aspectos económicos, acciones de investigación, sensibilización de la opinión pública, cumplimiento de la normativa vigente, etc.

Cooperación internacional; con terceros Estados, países en desarrollo y Organizaciones Internacionales.

El tercer Programa se aprueba el 7 de febrero de 1983, con la continuación de los programas precedentes, incorporando nuevos ámbitos de actuación, protección del medio ambiente en la región mediterránea, lucha contra la contaminación transfronteriza, contaminación química, problemática relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, etc.

En relación con el Cuarto programa, durante su aprobación el Parlamento Europeo critica a la Comisión "la falta de elementos innovadores en la lista de acciones presentadas" y sugiere los siguientes:

---

<sup>7</sup> FERNANDEZ DE CASAEVANTE ROMANI, Op. Cit., pp. 334-336

- una política de educación e información
- una estrategia global en materia de residuos
- una regulación de las sustancias químicas
- nuevas perspectivas de los equilibrios naturales
- desarrollo de tecnologías limpias
- la aplicación de la legislación comunitaria
- una política de cooperación internacional
- los medios de una política de medio ambiente

Aunado a lo anterior, el Parlamento sugiere se impongan sanciones más severas y que se adopten medida lo más estrictas posibles para reforzar el carácter preventivo. Por lo que al aprobarse el Cuarto programa el 19 de octubre de 1987, se centra la acción comunitaria en una serie de sectores prioritarios:<sup>8</sup>

Prevención de la contaminación, basada en la reducción de la fuente de contaminaciones y molestias en diferentes ámbitos, el control de sus sustancias y preparados químicos, la prevención de accidentes industriales, la lucha contra las molestias acústicas en su origen; medidas relativas a la evaluación y utilización óptima de la biotecnología en lo que respecta al medio ambiente; y en la continuación de una acción eficaz de protección de la salud pública y del medio ambiente contra los efectos nocivos de las radiaciones nucleares.

Mejora de la gestión de los recursos; a través de medidas encaminadas a proteger y aprovechar el patrimonio natural de Europa; de medidas relativas a los riesgos o catástrofes naturales o provocadas por el hombre tengan un impacto sobre la salud

humana y el medio ambiente; protección del suelo; mejora de los recursos hidráulicos y de la gestión de las aguas, fomento de las prácticas agrícolas, mejora de la gestión de residuos, y protección global e integrada del medio ambiente de la región mediterránea.

Actividades internacionales, apoyo y participación activa en actividades internacionales de protección del medio ambiente y cooperación en este campo con los países en desarrollo.

Desarrollo de instrumentos apropiados; la aplicación efectiva de las Directivas como la relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos y públicos y privados en el medio ambiente (manifiesto de impacto ambiental en nuestro derecho); integración de la dimensión medioambiental en las restantes políticas comunitarias, desarrollo de instrumentos económicos eficaces tales como tributos, ayudas estatales, etc., derivadas del principio de quien contamina paga.

## **El Tratado De Libre Comercio De América Del Norte**

A diferencia del derecho mercantil, el derecho ambiental siempre involucra aspectos de alto interés público municipal, nacional, binacional e internacional, predominado en la actualidad su carácter global. El derecho internacional del ambiente está en construcción desde la Conferencia del ONU celebrada en Estocolmo en 1972 y es uno de los campos más dinámicos y cambiantes en la actualidad. Este nuevo campo jurídico acepta las diferencias en el grado de desarrollo económico de los países y toma en cuenta tanto la grave peligrosidad de las industrias y técnicas industriales de los países desarrollados,

---

<sup>8</sup> FERNANDEZ DE CASAEVANTE ROMANI, op cit. pp 336-338

como la contaminación provocada por la explosión demográfica y urbana y la destrucción de los bosques y selvas que llevan a cabo las naciones en desarrollo.<sup>9</sup>

De los tres países que integran el TLC, el derecho ambiental de Canadá y Estados Unidos contiene tres elementos esenciales, en tanto que el de México posee tan sólo dos. En los países desarrollados de América del Norte el derecho ambiental está constituido por los siguientes tres campos:

- Por leyes federales y estatales o provinciales, o sea, que contiene una numero legislación;
- Por organismos administrativos y autoridades que dependen del Poder Ejecutivo, ya sea federal o estatal, que procuran hacer cumplir las legislaciones;
- Por sentencias judiciales, es decir, que también es creado mediante precedentes de sus tribunales, la Suprema Corte Federal, jueces federal y tribunales superiores de los Estados. Por ejemplo, el tribunal Superior de California, E:U., sostuvo en 1983 que el Estado tiene el deber de proteger "el legado común sobre corrientes, lagos... y las cambiantes necesidades ecológicas, los espacios abiertos, los paisajes y la conservación de la vida natural". (National Audubon Society vs Superior Court 33 Cal, 3d. 419, 441, 1983).

En México, el derecho ambiental está reducido a los primeros dos elementos: la legislación y los organismos administrativos. Carece el Poder Judicial de la Federación y

---

<sup>9</sup> CABRERA ACEVEDO, "El Amparo Colectivo...", pp. 7-10

el de cada uno de sus estados de la facultad de intervención en esta delicada materia, como regla general.

Los particulares y las ONG de México no tienen nada parecido a las *class action* de los Estados Unidos y de Canadá, ni juicios semejantes a los que existen en Italia, por ejemplo, los que han dado lugar a una jurisprudencia importantísima. Estos juicios podrían ayudar a que no hubiera indebidas inversiones en nuestro país abusando de sus bajos niveles ambientales, como lo indica el art. 1114.2 del TLC.

En verdad que la legislación ambiental en todos los países es demasiado vaga y general y de difícil aplicación por los jueces, pues éstos requieren de mayor dosis de "casuismo" para fundar sus sentencias. Por otra parte, la intervención judicial con frecuencia deja lagunas, cuando declara improcedente un juicio o tolera daños al ambiente que escapan a su campo natural de acción, como aquellos que derivan de factores globales, el uso intensivo de combustibles fósiles que permiten el calentamiento de la tierra, o los movimientos demográficos y urbanos, por ejemplo. El cumplimiento de las leyes ambientales depende en gran medida de recursos económicos y financieros, de técnico y peritos altamente calificados y de una administración pública de excelente nivel.

A pesar de todo, estimo que México debe completar la estructura de su derecho ambiental para permitir que las personas y las ONG puedan actuar ante los tribunales, pues no hay duda que las sentencias ayudan al mejor cumplimiento de la legislación.

Es urgente crear en México una estructura judicial protectora de los derechos de los consumidores, de las víctimas del ambiente y de nuestro legado histórico y cultural. Este

último forma parte del concepto de ambiente en un sentido amplio, lato sensu, como los concibe Italia, por ejemplo, país cuyas raíces jurídicas son las mismas que las de México.

El TLC es una excelente oportunidad para que México pueda completar la estructura de su derecho ambiental y elevarlo a un campo en el que existen litigios en los países desarrollados tanto de raíces romano germanas como del *common law* anglosajón.

La Declaración de Río de 1992 de la Organización de las Naciones Unidas fue ratificada por Canadá, los Estados Unidos y México. Declara en su primer principio:

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

Estos principios jurídico políticos rigen a los tres países que han firmado el TLC. Los problemas del ambiente son de altísimo orden público, en tanto que el tráfico de mercancías tiende a ser de carácter privado. De aquí que exista una diferencia de niveles jurídicos entre uno y el otro y el que prevalezca el derecho público sobre el privado. El Derecho a la salud y el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente adecuado prevalecen sobre derechos de naturaleza mercantil.

Esto plantea que puede ser prohibida la importación de mercancías cuando sea afectado el ambiente. O bien, el que sean prohibidas ciertas inversiones y tecnologías por razones ecológicas. El principio consiste en uniformar las "normas" o niveles de riesgo y calidad de bienes y servicios con base en reglas internacionales y que la libertad de comercio

puede ser limitada cuando se vean afectados algunos objetivos o intereses legítimos es la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del ambiente y de los consumidores, debido a la mala "calidad e identidad de los bienes y servicios" (Art. 915 del TLC).

El artículo 904 del TLC, sobre medidas de "normalización", dice que pueden tomarse medidas prohibitivas de importación, cuando una "parte no cumpla con los requisitos aplicables..." y agrega:

No obstante cualquier otra disposición de este capítulo, cada una de las Partes "podrá fijar el nivel de protección que considere apropiado para lograr sus objetivos legítimos en materia... de protección de la vida y salud humana, animal y vegetal, así como del medio ambiente o de los consumidores..."

### **Mecanismos De Protección De Los Intereses Difusos En El Derecho Comparado**

#### **Estados Unidos. Las *class actions*.**

La solución norteamericana personalmente la clasificaríamos bajo lo que se denomina por Hernández Martínez como la apertura legitimatoria relativa, en función que aun cuando amplia el espectro de protección, lo restringe a través de una serie de requisitos.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, Ma. Del Pilar, "Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997 pp. 123- 130.

La *class action* conocida bajo la traducción castellana de acción de clase o grupo, ha sido considerada como el mecanismo procesal de tutela mas eficaz con el que cuenta el sistema jurídico norteamericano para proteger a los portadores de intereses difusos.

Se trata de un tipo de acciones propias del sistema norteamericano y que se encuentran previstas en la regla 23 del *Federal Rules of Rights of Civil Procedures* de 1938. El ordenamiento de referencia prescribe que una acción puede ser ejercitada en calidad de *class actions* cuando:

- El grupo es tan numeroso que resulta imposible e impráctico que todos sus miembros sean partes de la demanda. *The class is so numerous that the joinder of all member is impractical.*
- Existen cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo. *There are questions of law of fact common to the class.*
- Los elementos de las acciones o de las excepciones y las defensas son comunes a todos los miembros y quienes desempeñan el papel de representantes protegen los interés del grupo de manera justa y adecuada. *The claims or defenses that representatives parties will fairly and the adequaely protect the interest of the class.*

Por lo que para el derecho norteamericano *class* es: "*The order or rank according to which persons uncertain in number*", así como, "*group of persons... having in common characteristics or atribuites*"; como se aprecia en la ley se define esta figura jurídica a través de conceptos abiertos o poco precisos a la figura jurídica; así la *class action* es

---

*"the claim in which one or more members of a class may sue either for themselves or for themselves an other member of a class".*

El interés llevado a juicio debe ser, necesariamente, común a los miembros de la clase y las cortes federales, *"When they are ruled on the requirements without making their criteria explicit, have encounters difficulty in defining it"*; tanto que por parte de algunos atores, se continúa hacerlo referencia a la distinción prevista en la regla hasta 1966 en la cual se hablaba de *true class actions*, de *hibryd class action* y *spurious class action* (verdaderas, híbridas y falsas acciones de clase).

La base para determinar si un *claim* (acción) que puede ser una *class action* se deriva del contenido del *common interest* (*interés común*). Por lo que para poder entender este concepto se debe atender a la definición de *class*, pero el punto significativo debe la evolución de la acción de clase tras su interposición; al inicio del juicio el *class representative* (representante de la clase o grupo) propone una individuación de los alcance la *class*, es posible que la acción se presente *under* (cerrada) o *inclusive* (abierta), caso en el cual el juez tiene la facultad de modificarla; esto es se le atribuye una *devening function* al efecto de determinan como procedente la acción.

Hasta 1966, se aplicó el criterio de la admisibilidad de la *class action* por problemas vinculados con el circuito de producción, comercial y financiero, sin embargo y con posterioridad a la fecha indicada, el uso recurrente de la acción ha propiciado su aplicación y utilización, lo que ha generado ciertas dificultades a los tribunales, precisamos, la presentación de cierto tipo de juicios que han sido calificados de negativos, en razón de que han llevado al replanteamiento de los criterios de tutela de las

minorías y del medio ambiente, propiciando una progresiva aplicación del *standing* (legitimación).

En virtud de los cuales Hernández Martínez conceptualiza a la *class action* "como el recurso procesal que posibilita el tratamiento procesal unitario y simultánea de un elevado número de titulares de pretensiones jurídicas individuales (intereses difusos), mediante la intervención en el juicio de un único exponente del grupo."<sup>11</sup>

Entonces conforme a esta definición, el que se puede constituir como demandante, es cualquiera de los individuos que forma parte el grupo de persona que comparte una situación similar de lesión afectación, o bien, que corren el riesgo de ser afectadas cercanamente por la conducta del demandado.

La acción que ejercita el demandante tiende a garantizar tanto su propio interés como el de los demás miembros del grupo que se encuentran en la misma situación.

La sentencia estimatoria de la acción pronunciada por el juez dándole la razón o n al demandante, producirá efectos respecto de todos los miembros del grupo, tomando en consideración dos situaciones en relación con los integrantes de la *class*, a saber:

- Si han sido legal y adecuadamente representados por el demandante
- Que hayan sido debidamente notificados del proceso

---

<sup>11</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, op. Cit. p. 128.

Las *class actions*, son examinadas por los tribunales americanos como las demás acciones. Sin embargo, según las reglas del procedimiento civil y de conformidad con la *Federal Rule 23*, compete al tribunal:

- Decidir si se debe o no estimar la acción que ha sido ejercitada como *class action*.
- Precisar que parte del grupo se considera representada.
- Prescribir la forma en que los miembros del grupo deben ser puestos al tanto de la acción e informados de la manera en que se desarrolla
- Tomar medidas que considere adecuadas al caso.

La *class action* presenta ventajas para un sistema procesal; ya que se evita que numerosos miembros del grupo, si no todos, concurren individualmente a los tribunales; se efectúa, por lo tanto, economía de tiempo, de trabajo y de dinero, elementos que optimizan el acceso a la justicia.

La importancia real de las *class actions* estriba cuando un perjuicio haya sido causado a un grupo, y un particular quiera actuar ante los tribunales para demandar la reparación sólo del perjuicio que él ha surgido personalmente, sin el perjuicio que él ha sufrido personalmente, sin del perjuicio que han sufrido todos los miembros del grupo. Al decir de Hein Kotz, las *class actions* "pueden constituir un arma eficaz para la lucha contra los comportamientos antisociales que afectan a amplios sectores de la población".<sup>12</sup>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>12</sup> KOTZ, Hein, "La protección en Justice des interes collectifs, Traite de Droit comparé" "Acces a la Justice et étal Providence, Paris, Económica, 1984, trad. Ma. Del Pilar Hernández Martínez.

Por lo que desde el momento en que la *class action* posibilita al demandante reclamar jurisdiccionalmente la reparación de la totalidad de los daños sufridos por todos los miembros de un grupo, se constituye en el mecanismo de protección de los indefensos.

Igual importancia se atribuye a la aplicación de una sanción en el caso de daños sufridos por los grupos, en virtud de que ello conlleva tanto al éxito de la política legislativa como, consecuentemente, a la eficacia de la ley. En este sentido se puede decir que el demandante que intenta un *class action*, actúa en calidad de agente privado del Ministerio Público para la protección de un interés general importante.

Sin embargo la *class action*, tienen sus problemas; cuando el grupo de que se trata lo es de forma numerosa y la identificación de los que forman parte de él se torna difícil. En estos casos las exigencias del *due process of law* se imponen en razón de que los miembros del grupo necesariamente deben ser notificados que una *class action* que les interesa ha sido iniciada, para que ellos, conforme a su derecho de libertad, decidan no ser considerados en esta acción que les afectará, y si se pronuncian por la solución contraria, es necesario que tengan la posibilidad de ejercer cierta influencia sobre la forma en que la acción será ejercitada.<sup>13</sup>

La exigencia de que el ejercicio de la acción se haga saber a los interesados puede ser extremadamente difícil de satisfacer, particularmente en aquellos asuntos en que se encuentran afectados cientos, miles o millones de personas; a la imposibilidad material se suma la elevación de los costos por concepto de notificación personal de los implicados en la *class*.

Otra de las desventajas eventuales que se puede presentar en el ejercicio de la *class action* y que se refiere a la vigilancia que realiza el tribunal respecto de la forma de pago de los daños y perjuicios por parte del demandado. Recordando el caso de una demanda de miles de personas y el consecuente pago de daños y perjuicios, es fácil imaginar los montos a repartir entre los interesados, lo que deviene en una tarea de administración monumental.

#### Defensa judicial de los intereses colectivos. *Public interest suits*

Como se ha visto, el procedimiento de las *class actions* y el relativo a las condiciones impuestas en el que se concierne a la legitimación activa, tiene un trato común: en los dos casos la cuestión sometida al tribunal depende del interés personal que tiene el demandante en el caso.

Entonces podemos decir que en las *class actions*, el demandante siempre tiene calidad para hacer valer una pretensión que le pertenece personalmente; por lo regular, no se plantea ninguna cuestión respecto de la calidad requerida para actuar.

Sin embargo, en este nuevo supuesto nos referimos a las situaciones en las cuales las reglas tradicionales relativas a la legitimación o claridad necesaria para actuar se tornan generalmente en un obstáculo, cuando el demandante intenta una acción en virtud de que no amenaza un derecho que le pertenece; lo único que pretende el demandante es

---

<sup>13</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, Op. Cit., p. 215

proteger a l público o al grupo, de ciertos sujetos de naturaleza bien privada, ya de naturaleza gubernamental, que despliegan un comportamiento que considera ilícito.

Es necesario pues, para entender este tema se debe plantear desde sus orígenes: el interés general que la ley protege y exige sea respetado puede, en algunos casos, ser garantizado por el juego de acciones intentadas por los particulares, sin que sea necesario suplir las exigencias relativas a la legitimación. En otros casos es posible encontrar a una persona que satisfaga el requisito legitimatorio. Si el procedimiento iniciado por este individuo tiene el efecto de provocar una decisión judicial de importancia estratégica, nada impide que un grupo o una organización, reuniendo a todos los ciudadanos interesados, trate el procedimiento iniciado como constitutivo de una especie de *test* (prueba), pudiendo llamar a su asistencia a expertos y dirija el desarrollo del procedimiento en todo aquello que le parezca importante. El sometimiento a los tribunales de semejantes *test-cases* (pruebas de caso), sobre la iniciativa del grupo de presión, no ha sido objeto de ninguna restricción en los Estados Unidos, en donde dichos grupos han jugado un papel particularmente eficaz en la lucha por los *civil liberties* (derechos del hombre).

Esta situación se asimila a la que prevalece en Alemania, en donde la instalación de centrales nucleares ha sido prácticamente detenida en los últimos años; no ha sido necesario a este efecto, modificar las reglas relativas a la calidad legitimatoria; ha bastado encontrar suficientes individuos afectados personalmente por la construcción de tales centrales de energía nuclear, y dispuestos a presentarse como demandantes en los procesos que estaban financiados y dirigidos por grupos más vastos de ciudadanos.

Sin embargo puede darse el caso de que exista un individuo que teniendo calidad para actuar no esté dispuesto, por razones legítimas o no, a consentir que una acción sea intentada sirviéndose de su nombre.

En otros casos, ningún individuo está legitimado para iniciar una acción de conformidad con las reglas relativas a la capacidad para actuar. Consideremos el caso de una empresa que ha solicitado de uno mismo gubernamental autorización para emitir gases tóxicos o para utilizar ciertas sustancias peligrosas para colorear los alimentos; en este caso la empresa podrá, ciertamente, ejercer recursos judiciales contra la decisión en que se le niegue el permiso solicitado. Si este permiso en cambio, le ha sido otorgado, puede ser muy difícil individualizar una persona que, para los requisitos de legitimación procesal, tenga la calidad para hacer valer su derecho a respirar aire puro o a consumir alimentos sanos, derechos que a su consideración están siendo vulnerados por el permiso emitido por el organismo público.<sup>14</sup>

Como se deduce, las reglas de la legitimación procesal, están fundamentadas sobre un perjuicio: son favorables en exceso a los intereses económicos que pueden tener el público o los grupos de ciudadano. Entonces supongamos que el Poder Legislativo o Parlamento, según el caso, hace una ley para la protección del ambiente, tratando de establecer un equilibrio satisfactorio entre los intereses de la industria y el interés público en tener un aire no contaminado; una ley de tal naturaleza combatirá resultados injustos, lo que no sucede si se deja la posibilidad de hacer intervenir el control de los tribunales sobre las decisiones de los organismos públicos sólo para la industria.

Por actuaciones como la anterior es que en países como Estados Unidos y Alemania se ha dado el llamado movimiento de acceso a la justicia ambiental, en donde cada vez adquiere mayor fuerza, puesto que se hace necesario que se eliminen las barreras restrictivas, o que se tenga un organismo que haga valer los derechos consagrados en nuestra Constitución.

### Inglaterra. Las *Relator Actions*.

El sistema anglosajón presenta las *relator actions* una solución al problema de la tutela de los intereses de pertenencia difusa, el cual ha sido descrito por Hernández Martínez como de apertura legítima relativa, acotando, que la calidad de tal variante se le otorga a un ente público ya institucionalizado como lo es el Attorney General, que en nuestro derecho es el Procurador General de Justicia y orden jerárquico decreciente es el Ministerio Público.<sup>14</sup>

En Inglaterra, como en la mayoría de los países pertenecientes al sistema jurídico del *common law*, el *Attorney General* es el único que puede ejercitar acción en nombre de la sociedad como representante de ésta; con miras a hacer valer un derecho de naturaleza pública, o de impedir una actividad perjudicial al público. Los particulares no puede actuar judicialmente a este fin, no disponen de un recurso que les permita accionar combatiendo una actividad ilícita que afecte a un grupo de personas, o bien estén

---

<sup>14</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, op. Cit., pp 225- 227

<sup>15</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, op. Cit., pp. 131 - 132

expuestas a sugerir un daño especial. Deben en cambio acudir con el *Attorney General*, para hacer de su conocimiento la situación.

En el caso de que el *Attorney General* se rehusa a actuar él mismo ex officio, los portadores de intereses difusos pueden solicitarle que les autorice a actuar por sí mismos; en caso de que tal consentimiento sea otorgado, la acción puede ser ejercitada por un particular que actuará entonces, en interés de la colectividad afectada y la acción será considerada como ejercitada por el *Attorney General*.

En teoría, el *Attorney General* es el actor en el procedimiento, y la acción permanece bajo su control, sin embargo, de facto el procedimiento es impulsado completamente por aquellos que han acudido al auxilio del *Attorney General*, quien se convierte así precisamente, en un relator.

El procedimiento de las *relator actions* es de uso frecuente en Inglaterra, de hecho viene a jugar un papel importante en los casos en que se pretende impedir la comisión de daños públicos, lo cual es así gracias a la iniciativa de personas privadas que comparecen como actoras.

Si bien el *Attorney General* da permiso para que sea ejercitada la acción generalmente; no podemos obviar que se pueda presentar la situación en que se rehusa otorgar la autorización para actuar cuando debiera hacerlo o bien, que tarde indebida o irrazonablemente en acordar la autorización que se le solicita. Ante tales situaciones, la Cámara de los Lores ha considerado que no corresponde al juez suplir las decisiones del

*Attorney General* respecto de considerar si una acción implica alguna incidencia respecto del interés general.

Finalmente, como lo señala Hernández Martínez, el criterio legal se torna restrictivo de la virtualidad que en determinado momento puede desplegar la *relator action* particularmente porque ante la negativa del *Attorney General*, se deja en estado de indefensión a los recurrentes, situación que debe ser resuelta; por lo que el otorgar la facultad de defender un interés difuso a una dependencia gubernamental no es el medio idóneo para su tutela.

#### **La Tutela de los Intereses Difusos en el Sistema Italiano**

En una tradición rigurosa para admitir en juicio situaciones no exclusivamente individuales, sólo tratándose de las limitadas y expresas hipótesis de acción popular, la jurisprudencia administrativa italiana procura, en vía interpretativa, algunos mecanismos de individualización de intereses difusos que consienten que la lesión a este tipo de intereses se puedan referir a la esfera "personal" de determinados sujetos individuales o colectivos. Son utilizados "Los criterios de la jurisprudencia administrativa"<sup>16</sup>

Entre los criterios utilizados sobresale el de la localización de los respectivos intereses difusos en un determinado ámbito territorial, criterio sustentado por el *Consiglio di Stato* (Consejo del Estado Italiano), defendiendo su potencial aplicación a toda lesión de bienes del medio ambiente.

Tras haber operado una distinción entre intereses difusos localizados permanentemente en el área del poder público, y de aquellos intereses que se caracterizan por la simultaneidad de su referencia subjetiva a todos y cada uno de los componentes de la colectividad, individualmente considerados, el juez administrativo reconoce la deducción de estos últimos, por parte de cualquier componente de la colectividad inserta en un determinado espacio, con la condición de que tal inserción no sea ocasional ni precaria y pueda calificar y diferenciar el interés de la persona singular a la conservación de un determinado bien ambiental.

Este principio ha sido aplicado por el *Consiglio di Stato* en un caso en que la lesión de la integridad ambiental de una zona era puesta en peligro por la concesión de una licencia de construcción de una carretera, se admite el recurso interpuesto por los habitantes de la zona, así como los de zonas circunvecinas "por tratarse de territorios homogéneos y ligados, unidos por fines y caracteres ambientales".

Considerando el criterio de *estable inserción en el territorio que se amenaza* el Tribunal Administrativo de la Región de Lazio, consideró legitimados a los ciudadanos de una comuna en donde estaba prevista la construcción de una central nuclear, en función del vínculo de los sujetos afectados y el ambiente en cuestión, diferente a los fines de la configuración de un interés legítimo en la materia de la titularidad de situaciones subjetivas por la administración pública. Tal situación debida a que las normas establecen minuciosos trámites restitutorios, en vista de la instalación de centrales

---

<sup>16</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, op cit., pp 140 -141

nucleares, resguardando no sólo situaciones del interés público sino, también, la salvaguarda de la salud y la condición de vida de las poblaciones interesadas.

Este criterio implicó un avance considerable en la posición adoptada por el Consejo de Estado al asimilar el interés simple con el interés de los ciudadanos que habitan junto a la vía pública, a oponerse a la ampliación de una carretera, en consecuencia, la referencia al elemento espacial, y muy en especial a la *vicinitas*, a sido de recurrente invocación en la jurisprudencia como criterio de identificación de los intereses legítimos.

En la doctrina italiana la calificación como portador de un interés difuso se realiza y hace depender, de que la actuación de los actos debatidos se deriven consecuencia negativas en el goce de ciertos derechos: la salud, la seguridad o la integridad física de los usuarios. Al parecer la jurisprudencia quiere extender el poder de acción, no sólo a los propietarios de los inmuebles ubicados dentro del perímetro sobre el cual recae la decisión administrativa, sin también a aquellos que, considerando jurídicamente relevantes sus intereses, se localizan de un modo no eventual sobre un determinado ámbito territorial y que pueden recibir los efectos de la decisión administrativa cuestionada en su legitimidad; por lo que tales consideraciones se tienen como el presupuesto del interés en impugnar decisiones administrativas que dispongan la realización de obrar que comprometan la integridad propia del bien.

#### La legitimación procedimental como base posible para una legitimación ad causam

El cual es otro criterio del que se ha venido valiendo la jurisprudencia administrativa italiana, que consiste en ubicar la tutela de los intereses difusos con base en el

procedimiento administrativo, tratando de deducir en sede interpretativa la eventual legitimación procesal en la base de la participación procedimental, cada más reconocido en el ordenamiento jurídico italiano a individuos y asociaciones.<sup>17</sup>

La jurisprudencia administrativa viene enjuiciando con extrema cautela la tendencia a transferir hacia el proceso administrativo legitimaciones (facultativas y obligatorias) presentes en el procedimiento sustancial.

Aunque se permita la iniciativa jurisdiccional, y la participación del particular en la administración tratándose de obras sujetas a la valoración del impacto ambiental no prevé el acceso, por vía espontánea o no, de las asociaciones a los procedimientos administrativos en materia de tutela del medio ambiente; si así fuese, las asociaciones podrían presentarse en el proceso como titulares de intereses concretos, injustamente omitidos en el procedimiento, exigiendo más que la mera legalidad de la acción administrativa.<sup>18</sup>

Esto es debido a que en la ley se concede legitimación a las asociaciones de protección de carácter nacional y a las que estén presentes en por lo menos cinco regiones, de acuerdo con el decreto del ministerio del ambiente. La medida ministerial es la expresión de un poder discrecional con base en la finalidad pragmática y del ordenamiento interno democrático previsto en los estatutos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<sup>17</sup> HERNANDEZ MATINEZ, op. Cit., pp 141-142

<sup>18</sup> CAIANELLO, V. "Introduzione al tema del Convegno", Rilevanza e tutela degli interessi diffusi, modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività, Atti del XXIII Convegno di studi de scienza dell'amministrazione". Dott. A. Giuffé Editore, Milano, 1978 pg.1326

Por lo que, difícilmente es reconocida como admisible el acceso jurisdiccional, cuando la presencia del sujeto en el procedimiento no sea considerada por el legislador como necesaria, aunque no siempre sea posible discernir entre una participación facultativa de una participación obligatoria en el procedimiento.

Así como lo señala Hernández Martínez, el juez administrativo italiano se orienta en dos líneas fundamentales que son, a saber:

*Primera.* La que se manifiesta en sede interpretativa, en la tentativa de individualizar mecanismos de subjetivación de los intereses difusos, al efecto de convertirlos en jurídicamente relevantes y personalizar una eventual lesión. Mecanismo de subjetivación que últimamente han tenido una base procedimental.

*Segunda.* Consiste en el criterio de pertenencia e inserción en el territorio del sujeto o ente representativo de los intereses difusos, como criterio de calificación del interés a la legitimación. Tal orientación tiende a reconocer legitimación a recurrir no a todos indistintamente, sino sólo a los ciudadanos y a los sujetos portadores de los intereses difusos, de hecho insertos en el territorio amenazado por el acto que se considera ilegal y lesivo de los intereses difusos comprensivos en el medio ambiente y la belleza natural.

## España. El problema de la Tutela en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El estudio de los intereses difusos y colectivos, ha sido objeto de los diversos trabajos realizados por eminentes autores los cuales nos llevan a apreciar el hecho de que en España se enfrentan con el mismo problema de los ordenamientos en diversos países y que es, a saber como lo señala Hernández Martínez: las barreras legitimadoras de los ordenamiento de corte liberal individualista, que no dan cabida a la tutela de intereses de índole supraindividual.

Como lo señala Alejandro Nieto, la clave de la cuestión en el contencioso- administrativo respecto de la tutela de intereses supraindividuales, se puede centrar en el hecho de que en España dicha jurisdicción está montada en defensa de los derechos e intereses legítimos individuales que son esencialmente patrimoniales, es decir, que los intereses colectivos, aún siendo importantes, ven cerrados el paso de su defensa jurisdiccional no sólo por la dificultad fáctica de su articulación (al no existir canales institucionalizados que los recojan), sino también por las artificiosas barreras de legitimación individualizada.<sup>19</sup>

Por lo que como lo señala Gimeno Sendra, el ordenamiento español no les ha dotado de una legitimación expresa, a las personas que buscan una representación colectiva, la cual es reconocida en el artículo 162. 1. b de la constitución española.<sup>20</sup>

Al igual que Alejandro Nieto, al decir que los intereses colectivos, tan representable o más que los individuales, aun en el supuesto de que estén reconocidos por las normas,

---

<sup>19</sup> NIETO, Alejandro, "La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975, pp 14-15.

carecen de verdadera operatividad jurídica; debido a que el derecho administrativo, salvo excepción, sólo reconoce y solo entiende a los derechos individuales o a la suma de ellos.<sup>21</sup>

Por lo que el derecho positivo español solo considera a los intereses difusos y colectivos cuando cristalizan en un derecho subjetivo o en un interés legítimo individual, olvidándose que el grupo, contrapuesto al individuo, sólo tienen intereses colectivos, desprovistos de protección por la indicada barrera legitimadora, que sólo se abre para los privilegiados titulares de los derechos individuales.

Ante tal situación administrativa obstructiva, Eduardo García de Enterría, trata de proveer una solución técnica a las áreas ausentes de tutela procesal, a través de los llamados derechos reaccionales o impugnatorios de la doctrina alemana; los cuales son definidos por el autor como aquellos que operan ante cualquier incidencia en el ámbito vital de un sujeto, cualquier actuación por parte de la administración que repercuta en el ámbito de sujeto que no sea legal, habilita inmediatamente a ese sujeto con una acción impugnatoria para defender la integridad de su ámbito vital.<sup>22</sup>

La operatividad de estos derechos es incuestionable desde el momento en que los tribunales contencioso administrativos, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han aplicado dicha doctrina, toda vez que entra en el análisis de legitimidad del ataque en función del ejercicio de la acción subjetiva con que se protege los individuos. Pero al

---

<sup>20</sup> GIMENO SENDRA, Vicente, "Constitución y Proceso", Ed. Tecnos, Madrid, 1988 pg. 227.

<sup>21</sup> NIETO, Alejandro, op. Cit., pg. 26

<sup>22</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Los Derechos públicos subjetivos", Anuario de Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Chile, 1975.

entrar en el análisis de legitimidad, los tribunales realmente no están poniendo en juego una nueva categoría de derechos subjetivos, sino tutelando verdaderos intereses legítimos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo "Hacia una Nueva Justicia Administrativa", Ed. Civitas, Madrid, España, 1989, pg. 61.

## **CAPITULO TERCERO. MARCO JURIDICO DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

La protección del derecho a un medio ambiente adecuado como lo hemos visto hasta ahora requiere mucho mas que una simple previsión declarativa, es necesario entonces que se creen mecanismos encargados de su vigilancia, ya que la tutela judicial no es el único exponente de la eficacia del Derecho, sino sólo una de sus manifestaciones. .

Las normas de protección medioambiental como lo hemos visto han existo en nuestro ordenamiento jurídico desde hace mas de 50 años. Pero la preocupación social sobre el medio, su importancia política, es un fenómeno mucho más reciente.

El auxilio de la Constitución es imprescindible en el análisis de cualquier institución o relación jurídico administrativa, pero no puede sustituir nunca el papel central del legislador. Tan mala es la absolutización de la ley como expresión de la voluntad popular, como el recurso de acudir a la Constitución para extraer de ella la solución de todos los problemas jurídicos.

Lo que la Constitución dice respecto de la protección del medio ambiente es válido pero únicamente si es que existe un método idóneo para que se pueda hacer valer este derecho. ¿Tiene entonces un contenido normativo que vincule al legislador o se trata de una mera directriz que informa el ordenamiento? La aclaración de este dilema es importante, y no se resuelve, como es lógico, aludiendo al carácter normativo de la Constitución, por la sencilla razón de que este precepto establece un derecho de interés y de tutela difusa.

Por lo tanto una vez que estudiamos los diversos métodos mediante los cuales se pretende la tutela de los derechos de pertenencia difusa, en otros sistemas jurídicos diversos del nuestro (*common law*), es necesario esquematizar las principales normas jurídicas en nuestro cuya finalidad es la de proteger nuestro derecho a un medio ambiente adecuado; comenzaremos por analizar las normas de aplicación general es decir las federal, hasta llegar a las normas locales de contenido ambiental.

### **Protección Ambiental Federal**

#### **El Artículo 4° De La Constitución Federal**

La iniciativa para reformar el artículo cuarto constitucional e incluir en el la mención del derecho a un ambiente adecuado tiene diversos antecedentes. Entre ellos destaca la propuesta de 1998 de enmendar la fracción XXIX G del artículo 73 para incluir la frase utilización sustentable de la biodiversidad. Un sector de la doctrina nacional propuso la reforma de la fracción XIII de mismo artículo a efecto de que el Congreso de la Unión tuviera facultades para legislar sobre "el aprovechamiento, la conservación y preservación de la biodiversidad que permita el desarrollo sustentable de nuestra sociedad, sin que esto vio lente o contradiga los usos y costumbre ancestrales de grupos marginados y minoritarios."

En tanto derecho a un medio ambiente sano, la legislación secundaria, en este caso la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1998, lo establecería como un principio de políticas públicas. En las entidades federativas se dio un fenómeno similar a partir de la publicación de la ley, creándose instituciones encargadas de la protección medioambiental.

Este paso, que puede ser considerado decisivo en el desarrollo del constitucionalismo ambiental, es acompañado por las experiencias internacionales que pregonan la importancia del cuidado de la naturaleza, como derecho humano y a la vez como obligación estatal y ciudadana. Cabe destacar así los diversos documentos, tratados y convenios suscritos por la nación mexicana, a que entrañan la aceptación de criterios normativos en la lucha contra la contaminación y el inicio de esfuerzos en materia educativa y administrativa para proteger el medio ambiente.

Será en 1997 cuando la Cámara Baja conoce de la iniciativa del partido Verde Ecologista de México para reformar el artículo 4º. La redacción que propone la fracción legislativa señala: *Toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.* Al mismo tiempo, el Partido de la Revolución Democrática propone la adición del cuarto Consitucional en los siguiente términos: *Toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado que garantice su salud y bienestar.*

Las comisiones encargadas del dictamen legislativo, luego de analizar ambas propuestas y de señalar coincidencias y considerando la oportunidad de tal inclusión, aprueban una redacción distinta de las que fueron propuestas por las fracciones parlamentarias. El

dictamen es aprobado el 15 de diciembre de 1998 y la adición Consitucional es publicada en el Diario oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

El texto final que se incluye en el artículo cuarto es el siguiente: *"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"*.

La simple comparación de las propuestas y el texto aprobado nos remite irremediamente a la reflexión acerca de qué debe entenderse por adecuado, y sobre todo la cuestión de por qué se suprimió la mención de un "ambiente sano". Asimismo, es discutible la ausencia de una remisión expresa a la legislación secundaria que establezca forma y términos para hacer valer este derecho. Y es que con tales circunstancias, pareciera que el derecho a un medio ambiente adecuado no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, que si bien es necesaria, no es suficiente, sobre todo en nuestro país con una biodiversidad tan amenazada.

Queda pendiente la reforma legislativa que se encargue de delimitar los conceptos que se han incorporado a la Constitución. En tal proceso, serán los grupos civiles los que podrán aportar sus mejores argumentos y experiencias para evitar que del texto constitucional pudieran hacerse interpretaciones que no fueran convenientes a la protección ambiental. La dificultad entraña la adopción de determinada redacción, está relacionada con los términos empleados. Así, con frecuencia, los conceptos lejos de permitir precisión permiten vaguedad. Es el caso de que aquellas palabras que lejos de tener un referente único permiten a quien los utiliza darle variadas interpretaciones

Derecho y Deber La Cláusula De Responsabilidad.

La admisión de un derecho a un medio ambiente adecuado entraña de suyo, y así se reconoce. Una correlativa responsabilidad. Tempranamente, la Declaración de Río de Janeiro señaló en su principio séptimo que "los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional de desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el ambiente mundial y de las tecnologías y recursos financieros de que disponen".<sup>1</sup>

La cláusula de responsabilidad que se impone en el derecho a un medio ambiente colectivo es distinta de la que pudiera corresponder a los derechos conocidos como de primera y de segunda generación. Recordemos que el derecho a un medio ambiente se ubica dentro de los llamados derechos de la tercera generación o de solidaridad, aquellos que se encuentran relacionados entre sí por su incidencia universal en la vida.

Luego de varios meses de trabajo conjunto entre funcionarios de la SEMARNAT; de diversos partidos políticos y sus asesores; y de miembros de organizaciones académicas y civiles, finalmente se consiguió, mediante la reforma del artículo 4º constitucional y del primer párrafo del artículo 25 de la Carta Magna, adicionar nuevas disposiciones conducentes al medio ambiente, su conservación y protección.

---

<sup>1</sup> CIENFUEGOS SALGADO, David, "Constitución y medio ambiente", Revista Lex, 3ª Epoca, Año V, Mayo 2001 No. 71, SUPLEMENTO, p. XVI

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En primer término, se adicionó un párrafo al artículo 4º, cuyo texto definitivo es el siguiente:

**"ARTÍCULO 4o.- (quinto párrafo)**

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar."

Por su parte, al primer párrafo del artículo 25 se le agregó:

**ARTICULO 25.-** 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 dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Como se aprecia, la aportación de esta reforma se traduce en el deber de incluir en los principios de la política de desarrollo, bases para un aprovechamiento sustentable, cuya aplicación eficaz, estará dada en la proporción y medida en que el correspondiente plan o programa de desarrollo incluya medidas de racionalización para el aprovechamiento y explotación de los recursos necesarios para el crecimiento del sector correspondiente.

En conclusión, el alcance de la reforma aprobada es muy relativo y dependerá de la verdadera inclusión de las políticas descritas. Sin embargo, cabe hacer la siguiente reflexión. Antes de la reforma apuntada, ya el párrafo hoy modificado prescribía, como se ya se ha dicho, la necesidad de que ese desarrollo nacional fuera integral, tendiente al fortalecimiento de la soberanía y el régimen democrático. En realidad ¿los planes de desarrollo contemplan estas características?, y no debemos olvidar que en estos momentos apenas se está discutiendo en la Cámara de Diputados la necesidad de reformar la Constitución para incluir dentro del Plan Nacional de Desarrollo el incluir el "desarrollo sustentable", cuando en varias legislaciones estatales ya lo prevé dentro de sus preceptos fundamentales como veremos en este capítulo.

## **Protección Administrativa**

### **La General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente**

El 28 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente (LGEEPA), reglamentaria del artículo 27 constitucional, abrogó la anterior Ley Federal para la Protección del Ambiente, expedida en 1982. El 13 de diciembre de 1996 sufrió importantes reformas entre las que destaca el artículo 10 que es una referencia especial para el caso de las facultades ambientales concurrentes entre la Federación y el Distrito Federal

Esta Ley de orden público e interés social tiene como propósito establecer las bases para su aplicación para ello requiere de las siguientes figuras:

- El ordenamiento ecológico;
- La preservación, restauración y mejoramiento del ambiente;
- La protección de las áreas naturales y la flora y la fauna silvestres y acuáticas;
- EL aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y cielo;
- La concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios de la materia; y
- La coordinación entre las dispersas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materia de este ordenamiento.

### **Protección Penal**

La Procuraduría General de República, a través del Ministerio Público Federal es quién tiene a su cargo el monopolio de la acción penal, de su investigación la tipificación del delito y la acreditación de la probable responsabilidad en el caso de la comisión de delitos de índole federal.

A este respecto en materia ambiental debemos aclarar que esto no se aplica hexegéticamente, ya que una de las facultades más importantes que tiene conferida la

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la de formular ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente cuando tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos dentro del ámbito de sus atribuciones, como lo establece el artículo 182 de la LGEEPA el cual a la letra señala que:

"Artículo 182.- En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría 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.

Toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

La Secretaría 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.

La Secretaría será coadyuvante del Ministerio Público Federal, en los términos del código federal de procedimientos penales. Lo anterior, sin 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 este artículo desprendemos que las denuncias de delitos ecológicos, se puede realizar por dos vías: La primera que es cuando la SEMARNAP tiene conocimiento de estos hechos u omisiones a través del ejercicio de sus facultades, por ejemplo al realizar actos de inspección y vigilancia. En este caso la unidad verificadora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que haya realizado la inspección, turnará el caso a la

Dirección General de Delitos Ambientales Federales y Litigio, que integrará el expediente y dará conocimiento al Ministerio Público de estos hechos ya que es la facultada para hacerlo conforme al artículo 85 del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

De conformidad con el último párrafo de este artículo, la Secretaría será coadyuvante del Ministerio Público Federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales, lo que resulta importante ya que durante el proceso penal una parte fundamental son las pruebas y en estos términos la Secretaría proporcionara, los dictámenes técnicos o periciales que le soliciten el ministerio publico o las autoridades judiciales, en las materias que se encuentran dentro de sus facultades, por lo tanto podemos inclusive aventurarnos a decir que en muchos de los casos quién tiene a su cargo la investigación de los delitos ambientales es la Secretaría y no la PGR, situación que es comprensible ya que como lo veremos en el siguiente capítulo la investigación de delitos ecológicos no es precisamente la prioridad de la Procuraduría General de la República.

La segunda vía es cuando la Secretaría tiene conocimiento de estos hechos a través de los particulares, sin menos cabo de que estos podrán presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable, ante el Ministerio Público Federal, en este caso la Secretaría podrá coadyuvar en el procedimiento así como actuar como perito en la fase de pruebas. No obstante que los particulares pueden realizarlo directamente ante el Ministerio Público.

La LGEEPA considera que es la Secretaría la que tiene la información y el personal capacitado para ser quien ofrezca las pruebas y cumplir como perito, sin perjuicio de que

pueda intervenir en el proceso la víctima o el ofendido directo del ilícito, por sí mismo o a través de su representante legal.

Dentro de la presentación del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001 – 2006, se han remitido más de 340 presuntos delincuentes al Ministerio Público Federal y se han presentado casi 400 denuncias penales por presuntos delitos ambientales.

### **Protección Ambiental Estatal**

#### **Las Constituciones Estatales**

Si bien hemos visto que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado se encuentra ya previsto en nuestra Carta Magna, es igual mente importante el que se encuentre establecido en las Constituciones de la entidades federativas así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Y dado que el objeto de estudio de este trabajo es la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado en la legislación mexicana por lo que resulta necesario el indagar si se contempla en el estado este derecho así como verificar si existe un mecanismo adicional a los que existen a en el ámbito federal.

La protección del ambiente en México como los hemos estudiado, ha sufrido cambios y ha dejado de ser una materia eminentemente federal y se ha convertido en un preocupación en los tres niveles de gobierno por lo que resulta necesario antes de entrar

al estudio de los mecanismos de protección federal es ver la forma en que se prevé este derecho en las constituciones locales de lo cual debemos destacar que son realmente pocas las constituciones que han sido reformadas para establecer este derecho y que en la mayoría de las entidades federativas la protección ambiental se remite a señalar las atribuciones con que cuentan los poderes estatales para regular la materia. Con el fin de hacer más fácil el estudio de este tema se estudiará en primer las constituciones cuyos preceptos sean más simples hasta llegar al estudio de los preceptos que engloban más características o circunstancias diversas.

En primer lugar tenemos el caso en el que se encuentra Colima del cual en la fracción X de artículo 1° establece que, las autoridades, dentro de la esfera de sus atribuciones, estarán obligadas en su ejercicio a vigilar por la conservación, protección y fomento del medio ambiente y de los recursos naturales de la entidad Entonces en este artículo establece la obligación que tendrán las autoridades de vigilar la protección del ambiente, por lo que se deja de lado el garantizar el disfrute de este derecho entre los habitantes de este estado. Sin embargo debemos añadir que en el primer párrafo de este artículo se establece que en esta entidad federativa se reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución General de la República y los establecidos en esta Constitución, con respecto a la libertad, igualdad y seguridad jurídica, por lo que debemos preguntarnos si el derecho al medio ambiente adecuado se encuentra dentro de estos derechos.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 19 se ejercerán los derechos de los ciudadanos en los términos y condiciones que señalen la Constitución Federal, por lo que este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales

determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente, por lo que debemos decir que no aporta nada novedoso en la protección del medio ambiente y mucho menos en el derecho a un medio ambiente adecuado.

En otro nivel de protección se encuentra el previsto la Constitución de Baja California Sur ya que en el artículo 18 se establece que "... Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la protección de la salud y seguridad sociales, teniendo como objetivo la permanente superación del nivel de vida de la población y el saneamiento del medio ambiente", como podemos apreciar el sentido de este artículo es como el que se establecía en el ámbito federal en los setenta ya que "saneamiento del medio ambiente", se toma desde el punto de vista de protección a la salud y que como sabemos el mejoramiento en la calidad de vida únicamente es posible si primero observamos la protección de nuestro entorno ambiental por lo que debemos decir que no es suficiente este tipo de prevención.

En Baja California el artículo 7° establece: "Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Las autoridades públicas del Estado, harán lo conducente a fin de que se asegure el disfrute de este derecho", así mismo establece que en este estado se acatan plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que los demás derechos consagrados en la constitución federal respecto del ambiente son también obligatorios en este estado.

En el estado de Morelos se establece en el Capítulo VII referente a la Protección del Ambiente y del Equilibrio Ecológico, en su artículo 85-D que será el Ejecutivo quién garantizará la conservación del patrimonio natural de la Entidad, la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico a que tienen derecho los habitantes del Estado; situación a la que añadiremos que si bien se dice que el Ejecutivo garantizará este derecho no se establece un mecanismo por el cual los habitantes de entidad hagan valer este precepto frente al Ejecutivo.

En Durango de conformidad con el artículo 3 "... toda persona tiene derecho a la libertad, la seguridad personal, un medio ambiente sano, vivienda digna y decorosa, adecuada a las necesidades del hogar, al trabajo y a la educación, en el caso de las etnias duranguenses, esta será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones." Encontramos que el respeto a este derecho se encuentra vinculado con un sentido más social encuadrando el derecho a un medio ambiente adecuado como un derecho social el cual tiene la misma importancia que el contar con un trabajo y una educación adecuada; ahora bien particularmente se establece que para la protección de estos derechos las etnias duranguenses será bilingüe, por lo que conforme a este artículo los procesos ambientales deberán realizarse también en la lengua indígena así como la información ambiental deberá encontrarse en los diversos dialectos con que cuenta esta entidad, situación que nos resulta peculiar y de sumo interés ya que entonces será necesario que el Instituto Nacional Indigenista establezca los mecanismos necesarios para vigilar que se cumpla con este derecho.

Por lo que respecta a Nuevo León en su constitución en el artículo 3 establece que Todos los habitantes tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para

el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo, para ello esta constitución otorga facultades a los Poderes del Estado, en forma coordinada con la ciudadanía, para así velar conjuntamente por la conservación de los recursos naturales, así como su uso y explotación; a proteger y mejorar la calidad de vida, tanto como defender y restaurar el medio ambiente, en forma solidaria en el logro de estos objetivos de orden superior, debemos decir que esta precepto normativo uno de los principios rectores del derecho ambiental y que es el principio de solidaridad el como fue visto anteriormente el objetivo de orden superior a que hace referencia este artículo se refiere

En el estado de Coahuila es el artículo 172 de su constitución es donde se prevé el derecho en estudio ya que señala que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, pero además añade el deber de conservarlo, dicha obligación para las personas consideramos debería ser parte de Nuestra Carta Magna. Abunda este artículo al señalar que el Estado y los Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, principio que como hemos visto es indispensable para la conservación del medio ambiente. Finalmente este artículo establece sanciones para quienes violen lo dispuesto este artículo en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales y administrativas, pero lo realmente valioso de este artículo es que hace obligatoria la reparación del daño al ambiente, prevención que no se hace en ninguna otra constitución y que consideramos necesaria incluir en nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta a Jalisco encontramos una protección más amplia, ya que encontramos que en su artículo 15 se prevé en la fracción III que Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades conforme al párrafo primero del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos y entorno ambiental, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; como vemos este precepto hace hincapié en la necesidad de que las leyes cuenten con un criterio ambiental pero mas aún reafirma la necesidad de la participación de todos los sectores de población incluido el indígena en la protección del ambiente. Así mismo en la fracción V del citado artículo nos da un concepto novedoso en el campo ambiental ya que establece que la legislación local protegerá el patrimonio ambiental cultural de los jaliscienses, siendo necesaria la concurrencia de las autoridades con la participación corresponsable de la sociedad, promoviendo la conservación y difusión de la cultura del pueblo de Jalisco, y el respeto y preservación del entorno ambiental, lo que nos lleva a considerar que en esta entidad el ambiente buscan hacer de la protección ambiental una costumbre para los habitantes situación que encontramos loable ya que es una de las formas por la cual se puede llegar preservar adecuadamente este derecho.

Este artículo 15 establece también la obligación de prever por parte de las autoridades estatales y municipales las condiciones adecuadas para el ejercicio pleno de la individuos y grupos que integran la sociedad, propiciando su participación en la preservación de los derechos a que alude el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de velar por la utilización sustentable de todos los recursos naturales con el fin de conservar y restaurar el medio ambiente, sin embargo encontramos que este

derecho es de carácter preceptivo, ya que no establece el mecanismo por el cual se vigilará que las autoridades cumplan con esta obligación.

El caso de San Luis Potosí es diverso a los anteriores ya que si bien establece en el artículo 15 de su Constitución que los habitantes del Estado tienen derecho a gozar de un ambiente sano, como en los anteriores ordenamientos, aunado a esto también establece que dentro del ámbito de su competencia habrá una concurrencia con los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado para llevar a cabo programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales de la entidad, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental; pero lo realmente novedoso en la protección de este derecho es que dota a las leyes y por lo tanto la materia que regulan, con el carácter de orden público e interés social, en cuanto al fomento de la cultura de protección a la naturaleza, el mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección y propagación de la flora y la fauna existentes se refiere. Debemos acotar que si bien en esta entidad de se le otorga el carácter de orden público la protección del ambiente, lo que nos lleva a pensar que dado caso podrían desconocer algún mandato federal merced a esto, también es cierto que deja de lado quién es el encargado de vigilar que realmente se cumpla con este mandato, lo que nos realza nuestra necesidad porque exista una autoridad que tutele este derecho y realmente lo haga valedero.

En el Estado de Yucatán el derecho a un medio ambiente adecuado se encuentra estipulado en el artículo 86 al mencionar que el estado, refiriéndose obviamente a Yucatán, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el respeto al derecho a todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los

ecosistemas que conforman el patrimonio natural de la entidad, basado en los siguientes principios:

- Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y a hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la Entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la ley de la materia:
- A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la materia; y
- Los habitantes del Estado tienen derecho a conocer y tener acceso a la información: actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la Entidad, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento

Debemos destacar que este artículo es a nuestro juicio el que mejor establece los alcances de nuestro estudio ya que establece no únicamente el derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable sino que incluyen preceptos establecidos por convenios internacionales como el alcanzar un desarrollo sustentable, así como les otorga una resistencia pasiva a los actos que puedan ocasionar deterioro al ambiente al establecer que no pueden ser obligadas las personas a realizar actos daños el ambiente, por lo tanto es importante señalar que esto se encuentra ligado al recurso establecido en el artículo 180 de la LGEEPA. El último de los principios establece un derecho que no únicamente debería estas previsto para la materia ambiental y es el del acceso a la información y la participación activa de los habitantes del Estado en su protección; como podemos

observar es en Yucatán en donde se establecen los mayores beneficios a la Población en pro de la lucha por este derecho en estudio, sin embargo al igual que en las anteriores constituciones no se establece un mecanismo por el cual los habitantes del Estado puedan hacer valer este derecho y se deja a la buena fe del estado el que se otorguen estos derechos.

Por lo que respecta a las constituciones estatales restantes, no es necesario entrar al estudio de ellas puesto que no son parte de nuestro estudio ya que no contemplan el derecho a un medio ambiente adecuado, ya que para estos preceptos el ambiente es únicamente facultativo ya que se limitan a señalar las atribuciones con que cuentan los poderes estatales sobre esta materia, siendo las constituciones mencionadas anteriormente las que prevén de alguna manera este derecho, por lo que únicamente anexaremos los artículos que se refieren a la materia ambiental en estas entidades así como el resto de los preceptos que regulan la materia en las constituciones estudiadas.

## **Protección Administrativa**

### En el Distrito Federal

Para que existiera un marco jurídico ambiental para el Distrito Federal tuvieron que pasar muchos años y hacer una serie de reformas constitucionales y legales para que esto fuera posible y se expidiera Ley Ambiental para el Distrito Federal.<sup>2</sup>

El carácter *sul generis* del Distrito Federal impedía que la problemática ambiental fuera un asunto de competencia local. Esto aunado a una “federalización” absurda y forzosa de la materia ambiental rezagó el enfrentamiento de los problemas ambientales.

El Distrito Federal con nuevas instituciones comienza su historia legal ambiental hasta 1996 cuando la Asamblea de Representantes con funciones legislativas puede expedir la Ley Ambiental para el Distrito Federal.

Esta Ley fue expedida con anterioridad a las reformas a la LGEEPA y se adelantó a ella integrando conceptos que después iban a ser confirmados en la legislación general. Sin embargo ante nuevos retos a partir de un nuevo gobierno se inició un proceso de revisión a ésta ley que culminó en la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 13 de enero de 2000 de la Ley Ambiental Del Distrito Federal.

La Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

- Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación;
- Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico;
- Conservar y restaurar el equilibrio ecológico así como prevenir los daños al ambiente de manera que sean compatibles la obtención de beneficios

---

<sup>2</sup> Ésta Ley abrogó la de 9 de julio de 1996

- económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas;
- Regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, así como manejar y vigilar aquellas cuya administración se asuma por convenio con la Federación, estados o municipios;
  - Prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo en el Distrito Federal en aquellos casos que no sean competencia de la Federación;
  - Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta ley y de las disposiciones que de ella se deriven;
  - Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y
  - Establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión Ambiental.

Las materias que regula son:

- En la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles que de conformidad con la misma están sujetas a la jurisdicción local;
- En la prevención y control de la contaminación de las aguas localizadas en el Distrito Federal, que de conformidad con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no son consideradas aguas nacionales, así como tratándose de aguas nacionales que hayan sido asignadas al Distrito Federal;

- En la conservación y control de la contaminación del suelo;
- En la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de jurisdicción del Distrito Federal
- En la protección y conservación de la flora y fauna en las áreas naturales protegidas y en el suelo de conservación competencia del Distrito Federal y
- En la evaluación y autorización del impacto ambiental y riesgo de obras y actividades.

Para la Ley ambiental del Distrito Federal conservación es: El conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, de detección, rescate, saneamiento y recuperación, destinadas a asegurar que se mantengan las condiciones que hacen posible la evolución o el desarrollo de las especies y de los ecosistemas propios del Distrito Federal.

También define esta Ley al desarrollo sustentable como: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de conservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

Conforme al Artículo 87, la Secretaría de Medio Ambiente en coordinación con las demás autoridades competentes, considerando la opinión de la ciudadanía, realizara acciones para la conservación, protección, restauración y fomento de las áreas verdes y recursos forestales, así como para evitar su erosión o deterioro ecológico, con el fin de mejorar el

ambiente y la calidad de vida de los habitantes del distrito federal. Asimismo, promoverá el establecimiento de áreas verdes en las zonas urbanas en el marco de los programas de desarrollo urbano.

Asimismo, el artículo 4° de la Ley Ambiental para el Distrito Federal señala las disposiciones aplicables al establecer las disposiciones que serán supletorias y son:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- La Ley de Aguas Nacionales;
- La Ley Forestal;
- La Ley de Sanidad Vegetal;
- La Ley de Sanidad Animal;
- La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal;
- La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
- La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- La Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal;
- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal;
- El Código Civil para el Distrito Federal
- El Código Penal para el Distrito
- La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

También se aplican los reglamentos a estas leyes entre los que destacan el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que es aplicable a la zona de estudio. También en el ámbito local se aplican a la zona de estudio los reglamentos de las leyes mencionadas.

A esto debemos añadir que en el 2001 se creó la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, la cual es un organismo descentralizado de la Secretaría del Medio Ambiente del distrito federal de la cual abundaremos en el siguiente capítulo.

Finalmente es importante destacar que por lo que respecta a las leyes ambientales del distrito federal lo relevante para nuestro estudio, sería el estudio de los recursos mediante los cuales lo particulares pueden proteger al medio ambiente es decir, si existen otros mecanismos diversos a los que veremos en el siguiente capítulo, los previstos en la normatividad federal.

Sin embargo tras haber estudiado las legislaciones ambientales, como se observa en el anexo 2 no encontramos la inclusión de algún mecanismo novedoso u original que tuviera matices diferentes a los que existen en la legislación federal, por lo que podemos concluir que al igual que en el procedimiento federal la participación de la ciudadanía se remite a dos recursos: el de revisión y la denuncia popular, aunado a lo anterior encontramos que algunos estados se incluye la reconsideración de multa el cual no es importante para nuestro estudio ya que a diferencia de los anteriores no se habla del derecho a un medio ambiente adecuada ya que el sentido de la reconsideración es el de una petición a la autoridad sancionadora por el cumplimiento de las medidas de seguridad ordenadas en el procedimiento, lo que no tiene un sentido protector del ambiente.

Por último, debemos decir que no en todos los casos se habla del recurso de revisión, sino que se prevé el recurso de inconformidad el cual se encontraba contemplado en la LGEEPA hasta las modificaciones de 1996 para dar paso al de revisión, sin embargo en muchas legislaciones ambientales se encuentra incluido y sobre el mismo se debe acotar

que dicho recurso fue modificado toda vez que significaba un recurso poco eficaz ya que no únicamente podía invocarse contra las resoluciones definitivas del proceso ambiental sino que procedía varios actos de la autoridad lo que significó un rezago de los expedientes ambientales y mas grave aún en la falta de protección del ambiente puesto que volvía el procedimiento de verificación ambiental muy lento; en virtud de lo anterior debemos decir que es preocupante el hecho de que en las legislaciones de los estados se prevea un recurso tan poco eficaz por lo que es necesario verificar la forma en que se desenvuelve la procuración de justicia ambiental en cada uno de los estados en que se contempla dicho recurso, como lo es el Distrito Federal.

### **Protección Penal**

Como lo apreciamos en el caso federal, la tutela penal local esta compaginada con la protección administrativa ya que inclusive los delitos ecológicos en varios estados se encuentran previstos en las leyes ambientales locales por lo que conforme a la doctrina son considerados delitos especiales, por lo que es necesario que demos un panorama de la protección penal en los estados para así determinar en que ordenamiento se encuentra previstos los delitos ecológicos.

Como se puede observar en el tercer anexo, la protección penal estatal se prevé en forma similar a la protección que existía a nivel federal hasta las reformas a la LGEEPA de 1996, es decir que en varios estados se encuentran previstos los delitos ecológicos en las leyes ambientales por lo que la doctrina los considera como delitos especiales por encontrarse en un ordenamiento diverso al Código Penal Estatal.

Ahora bien, lo que es verdaderamente importante para nuestro estudio es el encontrar la forma en que nuestra legislación penal busca con la tipificación de ciertas conductas y esto es la protección del medio ambiente, por lo que no consideramos necesario el entrar al estudio de cada uno de los tipos penales que se prevén en las legislaciones locales, ni entrar a la discusión de si son eficaces o no por considerarse leyes en blanco, situación que sería meritorio de una tesis a parte sino que lo necesario es entrar a la responsabilidad penal, es decir la consecuencia jurídica por la acción u omisión de una conducta prevista por la legislación penal.

Entonces para abordar la responsabilidad penal, es preciso atender al sujeto del delito, respecto del cual, la doctrina hace referencia a las personas participantes en su consumación y es acorde en considerar que ante la presencia de un delito, generalmente encontraremos a un sujeto activo desplegando un comportamiento dañino o peligroso para los intereses de la sociedad, y un sujeto pasivo, entendido como la persona receptora del daño dirigido por el sujeto activo.

Los tipos penales previstos tanto en la legislación penal como en la local, no establecen prescripción en el sentido de estar dirigidos a un círculo determinado de sujetos, sino que deja totalmente abierta la posibilidad de ser concretados por cualquiera, lo que despierta interrogantes en torno a quienes pueden ser considerados sujetos activos del delito, y establecer si solo la persona física o también las personas jurídicas.

La respuesta a esta pregunta es unánime en el sentido de que la persona física es aceptada como sujeto activo del delito, empero respecto de la posibilidad de responsabilizar penalmente a las personas jurídicas, se enfoca a diversos sentidos, sobre

todo a partir de las tendencias adoptadas en los sistemas jurídicos del mundo, lo cual reproduce en la legislación federal y estatal vigente.

En nuestro país, existen tres tendencias al respecto, la primera admite penalmente la posibilidad de aplicar consecuencias jurídico penales a las personas jurídicas, la segunda ignora la problemática al no señalar nada al respecto, y la tercera tímidamente refiere consecuencias jurídico penales en su contenido aun cuando rechaza la posibilidad de responsabilizarlas penalmente, circunstancia que provoca una clara contradicción al negar, por un lado, la posibilidad de responsabilizar penalmente a las persona jurídicas, y por el otro establecer consecuencias jurídico penales para el caso de que se cometan delitos bajo el amparo de ella.<sup>3</sup>

Lo anterior obliga a revisar laguna ideas en materia de los sujetos activos del delito que por tradición se considera a las personas físicas pero que cada día con mayor fuerza se demuestra la necesidad de incorporar a las personas jurídicas como sujetos activos del delito y fijar consecuencias jurídico penales.

De igual manera, trataremos de explicar si los tipos penales en materia ambiental se dirigen de manera exclusiva a las personas físicas o bien a las persona jurídicas pueden ser responsabilizadas penalmente por su comisión.

El ser humano por tradición ha sido el obligado a acatar las normas contenidas en los diversos ordenamiento reguladores del hombre en sociedad. También en la medida del

---

<sup>3</sup> PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, "Responsabilidad Penal. La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental." Editado por IJ-PEMEX, México, 1998

desarrollo del Estado Moderno y el surgimiento de entes jurídicos, como las persona jurídica, empresas, corporaciones, sociedades o asociaciones, se han realizado innovaciones tendientes a regular precisamente su actividad en la sociedad. Lo anterior en virtud de que para la consumación de un tipo penal se requiere la confluencia de un comportamiento humano lesivo a los intereses de la sociedad, y si la persona humana es la única reconocida con capacidad para exteriorizar una voluntad dañosa, entonces, ni las cosas inanimadas ni los animales pueden ser considerados sujetos activos del delito, sin embargo, la persona jurídica funciona a través de voluntades de personas físicas, y por ende resulta plausible pensar en responsabilidad penal atribuible a éstas.

Sin embargo, la dogmática penal ha desdeñado plenamente el tema relativo a considerar sujetos del delito a las personas jurídicas, entes jurídicos, corporaciones sociales o como quiera que se les denomina sobre la base de una falta de capacidad de culpabilidad, lo cual podría replantearse. Aun cuando se ha discutido ampliamente lo relativo a si es o no responsable penalmente la persona jurídica, la polémica surge cuando tratamos de determinar el carácter de las medidas o sanciones, más adecuadas para las personas jurídicas y el procedimiento para hacerlas efectivas.

Por un lado, encontramos opiniones que apoyan la aplicación de las medidas especiales en contra de las personas jurídicas, siempre y cuando no posean ningún carácter represivo, posición arcaica sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, pues contraría una de las finalidades del derecho penal, consistente en fijar una pena o medida de seguridad. Para el caso de conductas contrarias al orden social.

En este tenor existe una postura ecléctica, la cual considera a la responsabilidad de la persona jurídica desde un punto de vista civil y penal, opinión que podría ser considerada como la más acertada, en el sentido de responsabilizar a la persona jurídica, por un lado de manera civil por la responsabilidad que pudiese desprenderse de al actuación de sus miembros y; por el otro, admite la posibilidad de sancionar penalmente a los miembros de la sociedad, que escudándose en ella cometen algún tipo de ilícito.

Por lo tanto, la opinión de que sólo el individuo puede delinquir, queda rebasada, demostrándose cada día con mayor fuerza la necesidad de responsabilizar penalmente a las personas jurídicas, situación derivada de la incidencia de los delitos de corporaciones en materia económica, por lo cual es factible localizar con mayor frecuencia dentro de las disposiciones legales en materia penal, prescripciones sancionadoras de las actividades ilícitas de las personas jurídicas.

En lo que atañe a la tendencia que siguen los códigos penales de nuestro país, la mayoría establecen la posibilidad de aplicarles consecuencias jurídicas tales como sanciones y medidas de seguridad contempladas en el Código Penal de Zacatecas; sine embargo para los casos de Colima, Durango Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán les imponen sanciones; mientras que para Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco le imponen medidas de seguridad. Sólo para el caso de los estados de Baja California Sur, Estado de México y Jalisco, no se contempla la posibilidad de aplicar consecuencia penales a las personas jurídicas.

Por lo tanto, la responsabilidad penal a título particular es generalmente utilizada como base para responsabilizar a aquellos que tengan facultades o atribuciones para prevenir o corregir la violación, en comparación de los que realizan físicamente la actividad contaminante. Los tribunales de Estados Unidos se han pronunciado respecto de la responsabilidad penal de las personas jurídicas desde aspectos como la posición que ocupa el empleado, llegando incluso a presumir el conocimiento y/o control de los delitos ambientales sobre la base de pruebas circunstanciales referidas a la responsabilidad de los directivos de las personas jurídicas.

En tal sentido, la persona jurídica puede ser materia de imputación por sus empleados en los siguientes casos:

- a) Si directa o indirectamente supervisan ilegalmente el manejo de desechos realizados por empleados.
- b) Si los empleados o agentes actuaron bajo la esfera o ámbito de sus actividades laborales.
- c) Si actuaron los empleados para el beneficio de la persona jurídica.

En virtud de lo anterior, nos permite concluir al respecto, que es necesaria una revisión a todos los niveles de las leyes penales, a fin de establecer nuevos parámetros de responsabilidad penal para las personas jurídicas, pues en el actual estado de esta materia; la impunidad de los actos realizados detrás de una persona jurídica es una problemática que no se ha enfrentado de manera adecuada por la ley y en consecuencia incrementa los márgenes de impunidad.

## **CAPITULO CUARTO. MECANISMOS DE PROTECCION DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN NUESTRO DERECHO**

Uno de los problemas que aquejan a nuestro marco jurídico ambiental es el de determinar si es posible la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado es posible a través que de un mecanismo que resulte eficaz.

Como se señaló en el capítulo anterior, el quinto párrafo del artículo 4º que se adiciona, nos plantea una nuevo problema respecto de la tutela de este derecho consagrado, por lo que se hace necesario antes de entrar al estudio de los mecanismos procesales que pretenden tutelar este derecho nos preguntamos: ¿el que un derecho se encuentre consagrado en nuestra constitución es suficiente para que sea respetado? O será que este derecho no es más que una declaración.

### **La Autoridad Ambiental Federal**

En el ámbito federal, vamos a encontrar que las funciones ambientales las encontramos en repartidas en distintas materias; en primer lugar señalaremos que el Consejo de Salubridad General, quien constitucionalmente tiene la facultad de establecer medidas para la lucha en contra de la contaminación ambiental y la protección al ambiente, si bien hasta la fecha y desde su creación en 1917 no ha ejercitado estas facultades, que

podemos denominar de excepcionales para hacer frente a una emergencia, existe la posibilidad que ante una contingencia ambiental opera esta autoridad, que es la máxima en materia ambiental y que tiene su fundamento en el artículo 73 fracción XVI, de nuestra constitución.

Congreso de la Unión, existen en la cámara de Diputados, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, y en la Cámara de Senadores las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos Primera, Puntos Constitucionales, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en general aquellas que a su vez se encargan del análisis para legislar en materia de recursos naturales (fue en seno de estas comisiones en las que se llevó a cabo la consulta pública para las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, durante 1995 y que culminaron con la reforma el 13 de diciembre de 1996, además de que como veremos en el capítulo final fue la encargada de presentar el proyecto de reformas a la Constitución que analizaremos posteriormente<sup>1</sup>.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la dependencia del Ejecutivo Federal que tiene las más diversas atribuciones en la materia merced de que es la encargada de aplicar la LGEEPA. Es pertinente destacar que de esta Secretaría se desprenden los organismos desconcentrados encargados de la protección al medio ambiente tales como el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional del Agua.

---

<sup>1</sup> CARMONA LARA, Op Cit, p. 71

## La Procuraduría Federal De Protección Al Ambiente

Los primeros antecedentes de la actual política para la protección del derecho a un medio ambiente adecuado como hemos visto, se remontan a los años cuarenta, con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua. Tres décadas más tarde, al inicio de los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. La primera se enfocó al manejo de los recursos antelares relacionados con las actividades productivas del medio rural; mientras que la segunda se orientó, de manera destaca, a prevenirlos efectos de la contaminación sobre la salud.<sup>2</sup>

En 1972, se dio la primera respuesta directa de la organización administrativa del gobierno federal, para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A partir de 1982, la política ambiental mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ecológica.

En ese año, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) para fortalecer la capacidad gubernamental y garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como para formular nuevas orientaciones de política ecológica con la

---

<sup>2</sup> MEDLEG, Moisés, "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", Revista del Instituto Nacional de Administración Pública No. 6, México 1996

responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad. También durante ese año se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), para regular los efectos de las actividades humanas sobre los recursos naturales, el manejo de residuos sólidos y las descargas, integrando la perspectiva de protección a la salud humana.

En 1983 la Constitución Política fue reformada, incorporando a las facultades del Estado, la de imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Cuatro años más tarde, en 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente y la restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Con los antecedentes de esa reforma y con base en las leyes anteriores, fueron promulgadas la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y cinco reglamentos, normas técnicas ecológicas y cuatro normas oficiales mexicanas, así como las leyes respectivas en las entidades federativas.

Hasta la fecha, la LGEEPA ha sido la base de la política ecológica general y regula los instrumentos para su aplicación, por sus disposiciones en materia de ordenamiento ecológico, evaluación de impacto y riesgo ambiental, protección a la flora y fauna, uso racional de los recursos naturales, prevención y restauración ecológica de recursos naturales, participación social y educación ecológica, así como medidas de control, seguridad y sanciones.

El fortalecimiento institucional de los instrumentos del Estado para orientar, regular, dirigir e incluso prohibir actividades económicas e función de sus implicaciones y efectos sobre los sistemas ecológicos, el medio ambiente, la salud humana y el desarrollo mismo del país, con el tiempo se ha traducido en políticas públicas y en compromisos gubernamentales a favor de un desarrollo que asuma sus bases naturales de sustentación.

Teniendo como objetivo central la calidad de vida de la población y la superación de las desigualdades y de la pobreza, la política ambiental alcanzó una prioridad singular en el Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994. Como consecuencia, para la conservación de los recursos naturales, se modificó la organización institucional, con el objetivo de dar respuestas más eficaces a la problemática ambiental.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA), definida como la autoridad única en el ámbito federal en materia de administración del agua y se le dotó con la necesaria autonomía técnica y operativa. Los objetivos de esta institución, además de mejorar la administración del agua y la dotación de los servicios, fueron también de carácter ambiental, por lo cual se fortalecieron las capacidades de la CNA para realizar programas de protección de las cuencas hidrológicas y de vigilancia en el cumplimiento de las normas sobre las descargas y tratamiento del agua.

En 1992 se reformó la Ley de Aguas Nacionales para permitir una mayor participación de organizaciones de usuarios en la operación de la infraestructura, fomentar la inversión privada para mejorar los servicios y su calidad, así como transferir a

diferentes organizaciones sociales de usuarios el manejo, administración y cuidado del recurso.

Asimismo, se reformaron las leyes que regulan la tenencia de la tierra en el medio rural y la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales, buscando una mayor responsabilidad de los propietarios de estos recursos en la explotación económica de los mismos, así como en su manejo y conservación.

En ese mismo año, se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con lo cual se logró un nuevo avance en materia de política ambiental. La creación de sea Secretaría otorgó a la política social un nuevo rango, al asumir entre sus funciones, las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, articulando sus objetivos, estrategias, política y programas con el medio ambiente. Para la consecución de la política ecológica, la SEDESOL contó con dos entidades desconcentradas, con autonomía técnica y operativa: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

Finalmente, teniendo como antecedentes esa evolución institucional, política y legal, la administración del Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, inició una estrategia nacional de desarrollo, orientada a impulsar nuevas políticas públicas y su integración, con mayor responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, reconociendo la necesidad de articular los objetivos económicos, sociales y ambientales. Así en diciembre de 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) la cual se reforma en diciembre del 2000, pasando las atribuciones

tenía en materia pesca a otra secretaría, por lo que ahora es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual sigue teniendo a su cargo el INE y la PROFEPA.

De conformidad con el Artículo 71 reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio del 2001; la Procuraduría tendrá las atribuciones siguientes:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, bosques, vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;

Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales; así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;

Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipales que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental;

Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;

Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;

Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

Atender las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;

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;

Investigar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;

Sustanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;

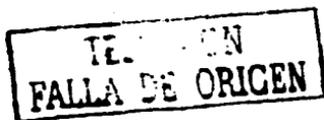
Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

Por lo tanto la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un organismo desconcentrado de la SEMARNAT, que tiene a su cargo el vigilar el cumplimiento de la

normatividad ambiental en el ámbito federal, la cual para su funcionamiento se encuentra organizada de la siguiente manera:



### La PGR y El Ministerio Público Federal



La Procuraduría General de la República, es la encargada de perseguir los delitos ambientales del orden federal que se encuentran tipificados en Código Penal Federal, que se encuentra dividida para su funcionamiento en fiscalías especializadas. Merced de las reformas de 1996, en la actualidad cualquier persona puede presentar una denuncia penal directa ante un Ministerio Público federal para que se inicie el procedimiento penal, y como primer paso de ello se integre la averiguación previa.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> CARMONA LARA, Op. Cit., p 72

Asimismo, es la encargada del despacho de los asuntos encomendados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la propia dependencia y en su Reglamento, al Procurador General de la República, quien se auxillará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Visitador General, el Contralor Interno, los Coordinadores y Directores Generales en las diversas actividades que deba atender.

Uno de los aspectos que tiene encomendado el Estado es el relativo a la procuración de justicia, atribución del Poder Ejecutivo ejercida por conducto del Ministerio Público de la Federación que es el encargado de velar y tutelar los derechos fundamentales consignados en nuestra Carta Magna, así como la vigilancia del Estado de Derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución; la función que desarrolla el Ministerio Público de la Federación es la investigación de los delitos y la vigilancia en el cumplimiento de su cometido en pleno respeto a los derechos humanos y garantías individuales.

La competencia de la PGR es atender los asuntos del fuero federal, es decir, los delitos federales y nunca los que son del fuero común. Dicha esfera de competencia se distingue por las características específicas que rodean el hecho sobre el cual el Agente del Ministerio Público de la Federación debe investigar si existen o no los elementos del tipo penal que deben, en su caso, ser sancionados por el juez. Podemos decir que son las circunstancias de la comisión del ilícito que se investiga las que determinan la competencia de la PGR para llevar a cabo la indagatoria, así tenemos que en un percance automovilístico, la propiedad de alguno de los vehiculos involucrados a favor de una dependencia pública es lo que determina que esta institución conozca del asunto, o

bien en el caso de incumplimiento de un contrato cuando se encuentran involucrados intereses de una institución pública, o cuando del servicio brindado por una dependencia de gobierno resulten hechos que puedan ser constitutivos de delito por ejemplo una negligencia médica, o cuando el erario federal resulte afectado por el incumplimiento de las obligaciones tributarias de los particulares como sería el caso de los delitos fiscales.

Por otro lado, existen disposiciones para que de manera exclusiva la investigación de ciertos ilícitos la realice la PGR como son todos los asuntos relacionados con producción, transporte, consumo y comercialización de drogas; las actividades de "lavado" de dinero; acciones que constituyen ataques a las vías generales de comunicación; delitos que ponen en riesgo el entorno ecológico del país, etc. Además, existen casos en los cuales la Institución tiene la facultad de atracción para investigar ciertos asuntos que, de haberse cometido en otras circunstancias, serían competencia del fuero común. Cuando alguno de los conceptos antes mencionados se presentan, la protección del bien jurídico corresponderá a la PGR, quien será responsable de llevar a término las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

En la última década la preocupación del gobierno federal por proteger el ambiente se ha reflejado en la aparición de una gran cantidad de disposiciones en materia ambiental insertas en el sistema jurídico mexicano y, en años recientes, se han extendido al ámbito penal.

Los ilícitos relacionados con el ambiente han crecido en número y complejidad. En respuesta a este incremento, se han tenido que implementar nuevos y complejos métodos para evitar que el delincuente se sustraiga a la acción de la justicia.

El trabajo del legislador se ha plasmado en nuestra Constitución, en el artículo 4o., párrafo quinto el cual cita: " Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". La primera moción del derecho a un medio ambiente sano llegó a través del principio 1º de la Declaración de Estocolmo, producto de la cumbre sobre el medio humano, en la cual nuestro país tomo parte y la Declaración de Río de Janeiro, en su principio 1º, que ratifica este precepto.

Es por ello de vital importancia a obtener un equilibrio entre el derecho que tiene el hombre al desarrollo y el derecho de protección del medio ambiente.

Con este propósito el 6 de febrero del presente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales entre los que destacan el Título vigésimo quinto, delitos contra el ambiente y la gestión ambiental. Capítulo primero, de las actividades tecnológicas y peligrosas, artículos 414, 415 y 416. Capítulo Segundo, de la biodiversidad, artículos 417, 418, 419, 420 y 420 bis. Capítulo tercero, de la bioseguridad, artículos 420 ter. Capítulo cuarto, delitos contra la gestión ambiental, artículo 420 quater. Así como el Capítulo quinto, disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente, artículos 421, 422 y 423.

Destacan entre ellas un aumento en las penalidades pecuniarias así como los años en las penalidades que antes eran de tres meses a seis años y ahora son de uno a nueve años de prisión.

## La Autoridad Ambiental Local

Por lo que respecta a la competencia de las entidades federativas en la materia ambiental, debemos comenzar por señalar que nuestro país es una república federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los el artículo 40 de nuestra carta magna. En donde, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, de conformidad con la Constitución y las de cada entidad, las que en ningún caso podrán contravenir lo estipulado en el Pacto Federal.

Por lo que podemos señalar en un primer momento que no existen contravención en las facultades de la federación y de las entidades sino un que existe una concurrencia y división de facultades en materia ambiental; las cuales no se agotan en estos niveles sino que los municipios cuentan a su vez con algunas facultades.

En este sentido corresponde a la Constitución delimitar el alcance de las atribuciones ambientales entre la Federación y las entidades; situación que se encuentra resuelta en la Constitución mediante un regla que dispone: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiendes reservadas a los estados". Entonces de conformidad con el artículo 124 antes expuesto corresponden a los estados todas las facultades que no hayan sido atribuidas a

los órganos de la Federación, como la SEMARNAT. Sin embargo es pertinente apuntar como lo indica el Doctor Brañes que son tantas las facultades federales que la motivación de esta lejos del objetivo señalado de dotar de una verdadera autonomía a los estados.<sup>4</sup>

Algo parecido ocurría hasta 1987 en materia ambiental, pues las facultades correspondían a los estados en este ámbito eran escasas y de poca significación, ya que la propia Constitución había concedido dichas facultades, casi sin excepciones a los órganos de la Federación. En efecto, aunque la Constitución todavía no contenía una norma que globalizara la función de la protección del medio ambiente y menos aún una norma que depositara en la Federación todas las facultades sobre la materia, las normas vigentes hasta esa época dejaban prácticamente sin aplicación el artículo 124 constitucional, al conferirle a la Federación la mayor parte de las atribuciones sobre la materia. Así sucedía en lo relativo a la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación; a la prevención y control de la contaminación ambiental desde la perspectiva de la protección de la salud humana, y al cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por el sector social y el privado. Como es obvio, estas facultades permitían hasta 1987, que el Congreso de la Unión pudiera expedir a su vez leyes sobre tales materias, como parte de sus "facultades implícitas".

Además, el artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre un conjunto de cuestiones que se refieren a elementos ambientales, lo que implica que dichas cuestiones deben ser consideradas como materia federal, sin perjuicio de que muchas veces también lo son porque dichas cuestiones han sido colocadas

---

<sup>4</sup> BRAÑES, Op. Cit., p 90

expresamente por otras disposiciones de la Constitución dentro de las atribuciones federales (aguas, minerales, hidrocarburos, energía eléctrica y nuclear). Por lo tanto hasta 1987, el congreso podía legislar sobre los aspectos ambientales involucrados en esta materia. Para entender los alcances de esta concentración de facultades ambientales a la federación, recordemos que el mencionado precepto constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería y energía eléctrica nuclear; y en general todas aquellas que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades y todas las concedidas por la Constitución a los poderes federales de la Unión; disposición de la que se desprenden las llamadas facultades implícitas.<sup>5</sup>

Afortunadamente todo esta ha sido modificado tras las reformas de 1987; y en efecto el hecho de que la Constitución faculte ahora al Congreso de la Unión "para expedir las 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", significa que éste puede y debe distribuir los asuntos ambientales en los tres niveles de gobierno, en la forma que el mismo Congreso de la Unión determine. Resulta así, que las atribuciones ambientales que estaban concentradas en la Federación, conforme a la LGEEPA, le pueden ser otorgadas a los gobiernos de los estados y municipios.

---

<sup>5</sup> BRAÑES, Op. Cit., p 90 - 91

Merced de esta redistribución de competencias, las facultades en materia ambiental local se ejercen en primer lugar por Congresos locales, los cuales generalmente cuentan con una comisión de ecología o medio ambiente, en la que los diputados locales hacen los anteproyectos de leyes estatales en la materia.

Los Gobiernos de los estados, cuentan con autoridades ambientales dentro del esquema de organización de los ejecutivos estatales, en ocasiones son secretarías de Ecología, Recursos Naturales, como el caso de Chiapas o el Estado de México; Subsecretaría de Ecología, como en el caso de Aguascalientes o Nuevo León; Dirección de Ecología, como los casos de Campeche, Colima y Durango; Departamento de Ecología en el caso de Chihuahua; Consejo Estatal de Ecología, como son los casos de Hidalgo y Jalisco; coordinación de Ecología, casos de Tlaxcala y San Luis Potosí, o como Unidad en el caso de Oaxaca.<sup>6</sup>

Esta diversidad de dependencias y el hecho de que su jerarquía como autoridad en cada estado sea diferente, refleja una serie de incongruencias. La primera es la falta de uniformidad en el ámbito estatal para enfrentar los problemas ambientales; para algunos estados es una lucha marginal y se refleja en que apenas es un departamento. La segunda es la falta de compromiso por parte de los legisladores y los ejecutivos locales, ya que considerar que la materia ambiental no merece una dependencia en la que el gobernador del estado directamente acuerde con el responsable de esta materia, es alejarse del problema y de la toma de decisiones para resolver los problemas ambientales. La tercera es una cuestión primordial y tiene que ver con el dinero asignado

---

<sup>6</sup> CARMONA LARA, Op. Cit. p 70

en el estado a la materia ambiental, si la dependencia está en un quinto nivel, es obvio que el presupuesto será de la misma magnitud.<sup>7</sup>

Es importante destacar que en cada estado existen delegaciones de la autoridad ambiental federal, en ellos podemos encontrar tanto la Delegación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como de dos organismos desconcentrados, la delegación de la PROFEPA y las gerencias estatales de la Comisión Nacional del Agua.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que la reforma antes expuesta fue de gran importancia, puesto que el hecho de que la materia ambiental fuera eminentemente federal, no sólo era contradictorio con el sistema federal, sino que también era un obstáculo para la gestión ambiental, ya que los problemas que aquejan al país, si bien son de efectos nacionales, los programas deben tener una aplicación detallada para prevenir y corregir el desequilibrio ecológico, es decir, regional; con la finalidad de resolver la problemática con prontitud y eficacia ya que como lo hemos visto el derecho a un medio ambiente adecuado es tan frágil que la lentitud de los programas nacionales podrían originar incluso la imposibilidad de resolver los problemas que presenta nuestro país.

### **La Procuraduría Ambiental Del Distrito Federal**

Por lo que respecta Al Distrito Federal nos encontramos que el 24 de abril del 2001 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal<sup>8</sup>, se publicó la ley de la Procuraduría

---

<sup>7</sup> BRAÑES, Op Cit. p 87

Ambiental del Distrito Federal y el Ordenamiento Ecológico. De la cual hacemos las siguientes observaciones, esta nueva Procuraduría conforme al artículo 3º de esta ley es un organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, por lo que conforme a este precepto esta Procuraduría es independiente de la Secretaría de Medio ambiente del Distrito Federal.

En el artículo 5º del mismo ordenamiento se establecen las atribuciones con que contara esta procuraduría de las cuales destacamos

Recibir y atender las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial;

Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial;

Conocer e investigar sobre actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial;

Realizar visitas de verificación en situaciones de emergencia, o cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción; y dictar las resoluciones correspondientes; En los casos en que las facultades de verificación estén conferidas a otras autoridades locales, la Procuraduría solicitará que realicen las visitas respectivas.

---

<sup>8</sup> Gaceta oficial del distrito federal, órgano del gobierno del distrito federal décima primer época 24 de abril de 2001 no. 49, asamblea legislativa del distrito federal.

Emitir recomendaciones ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, así como para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley Ambiental del Distrito Federal y del Título Cuarto de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determinada por la Procuraduría;

Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso de la reparación de los mismos, perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial;

Ahora bien conforme artículo 6º de la ley esta Procuraduría se encuentra integrada por:

- I. El Consejo de Gobierno;
- II. La o el Procurador;
- III. La Subprocuraduría de Protección Ambiental;
- IV. La Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial; y
- V. Las unidades administrativas que se establezcan en su Reglamento Interior.

Como podemos apreciar esta procuraduría a diferencia de la Federal es un organismo descentralizado, sin embargo si tiene un órgano de control por parte del gobierno del distrito Federal ya que conforme al artículo 12 de la ley mencionada el órgano rector de esta Procuraduría es el Consejo de Gobierno será el órgano rector de la Procuraduría y se integrará por:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal o la persona que designe, presidirá;

II. Un representante de los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente; Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras y Servicios; y Transporte y Vialidad; y

III. Cuatro ciudadanos mexicanos que gocen de buena reputación y que cuenten con conocimientos y experiencia comprobada en las materias relacionadas con las funciones de la Procuraduría, así como su suplente, quien acudirá en su ausencia a las sesiones del Consejo, podrán ser compensados económicamente con cargo al presupuesto de la Procuraduría. Por invitación expresa del Consejo,

Este Consejo conforme al artículo 14 de esta ley tendrá las siguientes funciones:

Aprobar el proyecto de Reglamento Interno de la Procuraduría;

Aprobar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos y los programas correspondientes;

Aprobar los programas y planes de trabajo presentados por la o el Procurador;

Opinar sobre el Informe de la Procuraduría;

Aprobar los manuales de organización y de procedimientos de la Procuraduría y hacerlos del conocimiento de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal;

Designar al Secretario Técnico

En virtud de lo anterior podemos afirmar que esta Procuraduría si bien en cuanto a sus funciones cuenta en general con las mismas que la PROFEPA, es decir que tiene la potestad de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental dentro de su circunscripción; debemos acotar que en cuanto a su organización es diversa, ya que cuenta con un órgano de gobierno el cual materialmente es quién dirige los alcances, perspectivas y objetivos de esta Procuraduría, dejando la figura de Procurador a la de un simple ejecutor, por lo tanto debemos concluir dejando abierta la discusión para determinar si es mejor este esquema de operación que el de la PROFEPA, ya que por un

lado si bien o se encuentra supeditada a una Secretaría, si se encuentra supedita su accionar a un órgano de gobierno lo cual puede derivar inclusive en que no alcance el objetivo para el que fue creada y que es la protección del medio ambiente.

### **La PGJ Del Distrito Federal**

La principal potestad que tiene Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir un delito. Esta tarea la lleva a cabo a través de las agencias del Ministerio Público, pues son ellas las encargadas de investigar los delitos del orden común, cometidos dentro del Distrito Federal, con el auxilio de la Policía Judicial y los Servicios Periciales.

Para ejecutar esta misión las agencias del Ministerio Público recopilan las pruebas sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto mismo. Estas tareas forman parte de la averiguación previa.

Con fundamento en lo dispuesto por la Constitución, en sus artículos 20, párrafo último, y 21, párrafo cuarto, por el Código Procesal en sus artículos 9,9 bis, y demás relativos y aplicables y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, toda persona que acuda a una agencia investigadora a presentar denuncia o querrela así como la víctima u ofendido por algún delito, tiene derecho a:

A que se le procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto a su denuncia o querrela practicando todas las diligencias necesarias para poder determinar la averiguación previa;

A coadyuvar con el Ministerio Público en la integración de la averiguación y en el desarrollo del proceso;

A comparecer ante el Ministerio Público para poner a su disposición todos los datos conducentes a acreditar el cuerpo del delito, la responsabilidad del indiciado y el monto del daño y de su reparación y a que el Ministerio Público integre dichos datos a la averiguación;

A que el Ministerio Público solicite debidamente la reparación del daño cuando ésta proceda;

A ser restituído en sus derechos cuando estos estén acreditados

### **La Autoridad Ambiental Municipal**

Uno de los aspectos más relevantes de nuestra constitución fue su firme objetivo por consolidar la existencia del municipio como la base del sistema político del país. El municipio había sido una de las instituciones que, en la época colonial, había tomado rápidamente un lugar importante en el sistema jurídico mexicano, no obstante de los problemas que paso esta figura por la constituciones centrales que experimentó nuestro país, conservando sin embargo el vigor necesario para estar presente en las lucha por la emancipación. En efecto, se conoce la participación que tuvieron los municipio tanto en México como en otros países, como órganos a través de los cuales se encauzaron las

luchas por la soberanía nacional. El municipio tuvo una azarosa existencia en el México del siglo XIX. La Revolución de 1910 se propuso enmendar esta situación, y en el Congreso Constituyente de 1917, el proyecto presentado por Carranza incluyó la idea del municipio libre, la que mantuvo a lo largo de todo el debate y que finalmente se incorporó en el texto de la Constitución.<sup>9</sup>

Como se ha señalado con mucha propiedad, la Constitución de 1917 se refiere al municipio en diversas y numerosas disposiciones (artículos 3, 5, 10, 16, 21, 27, 31, 73, 117 y 130); pero, su regulación sistemática se encuentra en el artículo 115, que comienza por instituir el municipio libre. El párrafo inicial de la Constitución:

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...

El presidente municipal, a través de direcciones municipales de ecología, aunque existen otras direcciones ambientales en los municipios, como es el caso de Limpia, Transporte, Parques y Jardines, entre otras.

---

<sup>9</sup> BRAÑES, Raúl, op cit. pp.93-96

En algunos ayuntamientos existe la figura del Regidor Ecológico, que funge como una instancia de enlace entre la autoridad ambiental municipal y a otros niveles y los pobladores del municipio.<sup>10</sup>

Por lo tanto, es de mucha importancia para el derecho ambiental la modificación que la última reforma constitucional introdujo en esta misma fracción II y que se refiere a la llamada "autonomía municipal", esto es, a la potestad de los municipios para expedir por sí mismos las normas que fueren necesarias en los asuntos que son de su competencia.

Esta potestad había sido puesta algunas veces en entredicho. La reforma dejó claramente establecido que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Como los municipios tienen competencia en asuntos de naturaleza ambiental, el precepto pone de manifiesto que los municipios participan en la gestión ambiental no sólo a través de la ejecución de actos materiales, sin también del establecimiento de normas jurídicas de carácter general y abstracto sobre la materia. Estas normas son una de las fuentes de la legislación ambiental. Como es obvio, las proyecciones que puede tener el derecho municipal dentro del derecho ambiental son

---

<sup>10</sup> CARMONA LARA, op cit p 71

vastísimas, dentro de una adecuada distribución de las competencias para regular la protección del ambiente.<sup>11</sup>

Los Municipios han tenido a su cargo la prestación de ciertos servicios públicos que son de interés local. La Constitución no estableció ninguna disposición al respecto, debido a esto mucho de estos servicios han terminado por ser excluidos del ámbito de sus atribuciones. Sin embargo con la reforma de 1983, se dispuso que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y el alcantarillado; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que determinen la Legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Así lo establece la fracción III del 115 constitucional.

Además que, previsoriamente y frente a la realidad de que no todos los municipios pueden asumir por sí solos los servicios públicos que deben tener a su cargo; la misma fracción establece que " cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes", los municipios tendrán a su cargo tales servicios públicos" con el concurso de los estados", añadiendo los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan".

---

<sup>11</sup> BRAÑES, Raúl, op cit. 93-96

La competencia de los municipios no se agota con esta enunciación que hace la fracción II del artículo 115 respecto de los servicios públicos que tendrán a su cargo, sino que se extiende a las materias señaladas en la fracción V del mismo artículo, donde se establece que "en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participa en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; Y participar en la creación de zonas de reservas ecológicas...". Y agrega que los municipios, "para tal efecto y de conformidad del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Este campo de atribuciones de los municipios se refiere a materias que parecen propias del desarrollo urbano y tiene el mérito de precisar las competencias de los municipios de estas materias, como se ha señalado con mucha exactitud. Sin embargo, por lo menos en un punto, el precepto excede lo que hasta ese momento se podría entender por desarrollo urbano, a la luz de las disposiciones constitucionales y de la Ley General de Asentamientos Humanos. Se trata de la categoría de "zonas de reserva ecológicas" hasta ese entonces jurídicamente inédita y que por tanto, fue creada por la reforma al 115 constitucional. Por lo tanto, el artículo 27 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos preveían el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; pero no contemplaban la creación de estas zonas de reservas ecológicas. La innovación fue posteriormente incorporada a la Ley General de Asentamientos Humanos,

que en su artículo 16 apartado A fracción I, inciso e, el cual establece que corresponden a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, "fijar las normas a que se sujetarán los Municipios... en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas".

En por estas razones que vemos que el Municipio en México al ser un organismo político administrativo descentralizado, cuenta con una diversidad de funciones en nuestra materia de estudio, sin embargo lamentablemente se aprecia que lejos de la historia que le precede, el municipio no constituye un mecanismo mediante el cual los particulares puedan acceder a la justicia ambiental, ya que si bien es cierto se le concede la facultad de crear reservas ecológicas, a los gobernados no se les dota de un mecanismo mediante el cual se le pueda exigir al Ayuntamiento que las cree en beneficio común de los que ahí residen; situación que es necesario apuntalar puesto que si desde la división de facultades de la autoridad federal y estatales vemos que el objetivo principal es solucionar los problemas y desequilibrios ecológicos que afectan a una región en particular, es entonces de mayor importancia que los municipios, que como lo hemos visto es el núcleo del estado mexicano, permita una mayor participación por parte de la sociedad con la finalidad de crear un sistema integral de protección ambiental.

### **Mecanismos Procesales de Protección**

#### **El Juicio de amparo como protector del ambiente**

En el Derecho público las posibilidades que brinda el amparo es siempre muy limitada, pero deja de tener, más allá de la resolución del caso concreto, un valor ejemplificativo de enorme importancia. Cabe señalar que la respuesta que se intentará desarrollar en este subtítulo, será resultado de un análisis basado en los resultados observados tras la adición del párrafo mencionado,, así como del comportamiento y tendencia de los tribunales federales encargados de tutelar las garantías individuales de los gobernados y más aún de los intereses colectivos de los mismos.

El primer aspecto de análisis consiste en destacar que todo derecho subjetivo público que otorgue nuestra constitución, deberá tener un mecanismo procesal o instrumento de tutela judicial para hacerlo valer. Esto es concretamente lo que se identifica como garantía individual. El hecho de que al gobernado se le ofrezca el medio legal para hacer valer un derecho constitucional, se traduce en la realización de su garantía.

En nuestro sistema jurídico, el mecanismo procesal que garantiza el ejercicio de nuestros derechos constitucionales es el tradicional juicio de amparo. En otras palabras, la reforma propone que el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar se demande mediante un juicio de amparo que tiene diversas peculiaridades en torno a su procedibilidad, las cuales creemos, serán de difícilmente compatibles con los asuntos típicamente ambientales.

El juicio de amparo ha sido y puede llegar a ser una medida procesal correcta para la prevención de los daños, pues anula el acto reclamado y cuando se concede ordena que vuelvan las cosas al estado anterior a la violación.

El juicio de amparo tiene la ventaja de tener antecedentes históricos y profundas raíces en México. Agrandes rasgos puede decirse que a partir de que se empezó a practicar el amparo en México ha tenido dos etapas:<sup>12</sup>

Primera. De 1868 a 1882 el amparo fue practicado por una agraviado a nombre suyo y de un número indeterminado de personas. Por ejemplo, cuando dos o tres vecinos de un pueblo lo interponían a nombre de toda su comunidad, integrada por un número impreciso de personas, indígenas o mestizas. La sentencia tenía efectos generales sobre todos, o sea, *erga omnes*, con violación de la fórmula Otero. En la Primera época del Semanario Judicial de la Federación aparecen muchos casos en que un individuo promovía no sólo la defensa de sus intereses, sin también los de una comunidad indígena o una población. El 5 de septiembre de 1877 la Corte amparó a una persona para que no fuera destruido el portal de una plazuela de Ciudad Guzmán, Jalisco. El amparo por incompetencia de origen declaraba la ilegitimidad de una autoridad con efectos generales y fue practicado en la década de 1870 a 1880.

Segunda. En esta etapa Vallarta imprimió el amparo un carácter individualista y la sentencia sólo protegió al agraviado. La fórmula Otero se consolidó. Durante el porfirismo se fortaleció el individualismo del amparo y esta situación no fue destruida por la Constitución de 1917, ni por las leyes de amparo de 1919 y 1936, a pesar de que

---

<sup>12</sup> CABRERA ACEVEDO, Lucio, "El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos", Ed. Porrúa, México, D.F., 2000 p. 5

fueron creados derechos sociales, o sea, que esta segunda etapa cubre desde 1883, a todo el siglo XIX e incluso a la totalidad del siglo XX.

Sin embargo en la actualidad este modelo al parecer ha sido superado por el dinamismo de los problemas que aquejan a nuestro sistema jurídico. La venta masiva de productos, como los alimenticios cuando son nocivos, causa daños colectivos a grupos enormes e indeterminados. El legado histórico y cultural que pertenece a una nación puede también ser dañado por nuevas edificaciones o por obras de comunicación. Es un daño colectivo, lo mismo que cuando es destruido el paisaje o la imagen urbanística. Asimismo, persisten tradiciones prejuicios y discriminaciones étnicas y de sexo que deben desaparecer en la sociedad actual. La ecología y los recursos naturales son cada vez más perjudicados. Todo ello implica lesiones a derechos que la doctrina ha llamado supraindividuales, colectivos y difusos.

En este sentido, actualmente el juicio de amparo, sólo procede contra actos de autoridades. Esto significa que sólo se podrá demandar el cumplimiento de ese derecho por esta vía, y sólo en el evento en que la actividad u obra que viola el párrafo que se analiza, haya sido sujeta de un permiso, autorización y/o licencia otorgada por alguna autoridad. Siendo así, procede preguntar: para el caso de que las actividades u obras que violaren ese derecho y que se lleven a cabo por cualquier particular sin permiso, autorización y/o licencia, ¿procedería el juicio de amparo con fundamento en la disposición en comento? La respuesta es no. Luego entonces, y como conclusión preliminar, la reforma en este aspecto particular fue incompleta toda vez que no aporta ningún medio de defensa cuando la violación a este derecho la lleva a cabo un particular.

En segundo término y ubicándonos en el supuesto primero del párrafo anterior, en el que la demandada sea la entidad de gobierno que autoriza cualquier obra o actividad en contravención a la legislación ambiental, se tendrán que definir, para la aplicación del quinto párrafo del artículo 4º, los conceptos tales como "medio ambiente adecuado", "desarrollo" y "bienestar". Éstos se denominan "conceptos jurídicos indeterminados", cuya definición no era tarea directa de la reforma constitucional (dotarlos de contenido y significado), pero si lo era el prever la creación de una ley que regulara el ejercicio de una nueva acción procesal, sus características, requisitos de procedibilidad y, de paso, reglas claras para la definición de estos conceptos. El hecho de que jurídicamente no se tenga el contenido de estos conceptos, es igual a que no existan y será el juez el encargado, caso con caso, de dotarles de significado.

En tercer lugar y conforme a lo dispuesto por el artículo 107 Constitucional y la Ley de Amparo que lo reglamenta, existen reglas muy estrictas para la procedibilidad de una acción de amparo, las cuales, por las características de los intereses colectivos o difusos de la materia ambiental, serán difícilmente superadas por los demandantes, con lo cual la mayoría de los juicios que se promuevan, tendrán el riesgo de ser sobreseídos o desechados.

Estas reglas, principalmente son:

El demandante tendrá que ser afectado directo. Esta idea la ha venido desarrollando la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, ligada a una idea patrimonial. Es decir, el agraviado deberá acreditar un interés jurídico directo que se

traduce en un daño sufrido en su esfera patrimonial particular. El patrimonio común constituido por el medio ambiente, es contrario a esta idea;

La afectación deberá demostrarse como un daño sufrido por el agraviado y no por el daño causado por la autoridad por el hecho de autorizar la obra o actividad que viole este derecho. En muchos de los casos, los demandantes pueden ni siquiera ser vecinos o residentes del sitio en donde se lleva a cabo la ilegalidad cometida por lo que no se podrá hablar de daño sufrido, sólo del causado.<sup>13</sup>

En cuarto lugar y aún dentro de las reglas generales de juicio de amparo, podemos encontrar diversas disposiciones legales que harán que, desde nuestro punto de vista, esta vía procesal no sea la más idónea. Entre ellas tenemos:

La suspensión del acto reclamado. En ella se requiere para conseguir una resolución de suspensión en la que quien la solicita (el demandante), otorgue una garantía por los daños que pudiera causar al que lleva a cabo la obra o actividad (tercero perjudicado) en el caso en que el juez le ordene detener sus actividades en tanto termina el juicio. El monto de estas garantías y la cuantificación de los daños, son altísimos y los demandantes son casi siempre comunidades u organizaciones civiles no lucrativas que no alcanzarían a cubrir los mismos.

El efecto relativo de la sentencia. Esto se traduce en que no importa que tan grave sea la violación, la sentencia, en caso de ganar, sólo amparará al que la promovió, no

---

<sup>13</sup> CABRERA ACEVEDO, Op Cit. p. 5

importando que otras personas promuevan los mismos juicios en contra de actos similares;

El efecto restitutivo de la sentencia. Según la Ley de Amparo, la sentencia tendrá el efecto de restituir al demandante en goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En materia ambiental, esto entraña una remediación que muy probablemente el juez, traducirá en dinero cuyo destino, administración y gasto, se encuentra desprovisto de reglas para efectos de la remediación.

Por lo tanto la reforma resulta insuficiente como lo señala el Doctor Cabrera, por lo que se hace necesario el presentar una nueva reforma con la finalidad de dar protección eficiente al derecho a un medio ambiente adecuado; así y dado el carácter pragmático del artículo 4º, párrafo quinto, detectar y reconocer estas y la totalidad de las lagunas y vacíos existentes a fin de elaborar la legislación secundaria, específica y típicamente ambiental, que reglamente esta disposición y, paralelamente, hacer una revisión de las facultades que orgánicamente tiene cada una de las autoridades que en su caso, serían responsables para conocer de la aplicación de la reforma constitucional aprobada.<sup>14</sup>

Reformas propuestas por el Dr. Lucio Cabrera Acevedo.

---

<sup>14</sup> CABRERA ACEVEDO, Op. Cit. Pg 5

Una primera reforma consistiría en derogar la fórmula Otero, porque se opone a que una persona ejercite un amparo y la sentencia que le recaiga tenga efectos no sólo respecto del quejoso, sino sobre otras personas; sobre una comunidad, un sector social e incluso sobre toda la sociedad nacional e internacional. De esta forma la fracción II del artículo 107 dice así:

"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 declaratoria general respecto a la ley o acto que la motivare."

La reforma ideal sería suprimir toda esta fracción, o sea, derogar por completo la fórmula Otero que tiene más de 150 años de establecida. La derogación de la fórmula Otero no debe ser una derogación total o bien hacer una referencia expresa al amparo colectivo como una especie de las acciones de grupo o colectivas el cual no es aplicable dicha fórmula. El párrafo podría decir:

Cuando sea concedido el amparo para proteger el derecho a un medio ambiente adecuado, la sentencia tendrá efectos generales.

En segundo término, conviene que en el mismo texto constitucional quede aclarada la legitimación, para lo cual podría agregarse una fracción XVIII al artículo 107 de la Constitución.

"En la protección del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona estarán legitimados para interponer el amparo las personas

afectadas, las Organizaciones No Gubernamentales y los institutos de investigación histórica, científica, artística, arqueológica o ecológica y otros afines."

Conviene recordar que en este tipo de amparo, que es un juicio preventivo de daños, la prueba principal es la pericial, prueba costosa y difícil. Por ello me ha parecido que estén legitimados los institutos de investigación que por su naturaleza tiene recursos y experiencia en las materias de su competencia. La Ley de Amparo puede regular los requisitos que deban reunir estos institutos que, en general, deben pertenecer a universidades serias o tener varios años de establecidas.

Las personas afectadas en su medio ambiente deben tener legitimación, sobre todo cuando se trata de proteger a comunidades pequeñas, o zonas urbanas vecinales, pues ellas conocen mejor que nadie sus necesidades y lo que les afecta.

Las ONG deben estar legitimadas, pues por su activismo y naturaleza se han convertido en un factor esencial en la protección de los derechos humanos. Sus recursos son voluntarios y privados, tienen cierta capacidad académica y una combatividad que las aproxima a los partidos políticos aunque no aspiran a adquirir el poder. Sus miembros tienen semejanza con los misioneros de la Iglesia y en general están especializadas en cierto tipo de derechos humanos. La ley de Amparo puede regular los requisitos para su legitimación en juicio, tales como su especialización, antigüedad, número de miembros y algunos otros.

Un punto especial que se sugiere es que este tipo de amparo no requiera el principio de definitividad, o sea el agotamiento previo de los recurso ni juicio ordinarios.

La razón consiste en que se trata de proteger lo más rápido posible el ambiente y éste es frágil y requiere de una pronta acción defensiva y preventiva. Se trata de evitar la destrucción de un bosque, de que una planta nuclear no explote, etc.

Cabrera Acevedo también menciona la conveniencia de establecer la procedencia del amparo contra actos de grandes empresas dueñas de industria y tecnología que pueden contaminar gravemente el ambiente, tal como lo establece la Constitución de Ecuador, sería un amparo contra grandes empresas privadas, de no aceptarse esta propuesta el amparo procedería contra autorizaciones, licencias, permisos y concesiones que dañen el ambiente, los recursos naturales, el patrimonio cultural, artístico, histórico, o arqueológico de México, o que permitan la venta de productos que dañen al consumidor o que lo engañen con publicidad errónea. Es decir, que serían amparos administrativos por acciones, omisiones o negligencias de las autoridades.

Abundando el maestro nos señala que la sentencia que resuelva este juicio de amparo ambiental cuando se conceda beneficia a todos en forma general; por el contrario si el amparo es negado por insuficiencia de pruebas, puede sea interpuesto uno nuevo, con pruebas novedosas, cuando el acto reclamado es de trato sucesivo y la demanda está en tiempo oportuno, de conformidad con a doctrina brasileña.

Finalmente, nos hace una acotación respecto del Simposio de las Naciones Unidas celebrado en la Ciudad de México en enero del 2000, de donde fueron sugeridas tres reglas para los jueces y magistrados que resuelvan controversias sobre el ambiente y que pueden ser consagradas en la ley de amparo:

Que partan del principio de responsabilidad objetiva de los causantes de daños ambientales.

Que en caso de duda sea protegido el ambiente, como en el principio penal *in dubio pro reo*.

Que exista suplencia de la queja para proteger el ambiente, por ser éste extremadamente frágil y de gran importancia su defensa.

Finalmente el Doctor Cabrera, señala que debería incluirse un párrafo que expresara lo siguiente en la fracción I del artículo 107 de la Constitución:

"Cuando un grupo carente de órganos de representación esté integrado por individuos con derechos humanos homogéneos, cualquiera de sus miembros puede interponer la demanda de amparo por sí y en representación de los demás, en la defensa de esos derechos."

Este amparo se asemejaría con las *class actions* norteamericanas y podría ser utilizado por las comunidad o grupos que consideraran vulnerado su derecho a un medio ambiente adecuado.

En conclusión podemos señalar que el Doctor Cabrera Acevedo, observa la necesidad de que exista una mecanismo procesal eficaz para defender al ambiente, sin embargo consideramos que las reformas planteadas por el autor son ambiciosas y que necesitan de un estudio mas exhaustivo, puesto que la extrapolación de figuras ajenas a nuestro derecho no siempre es la mejor opción, y más si la reforma propuesta implicaría por completo la transformación de el juicio de amparo en México, lo cual si bien podría

considerarse como necesario, es una solución que llevaría demasiado tiempo, además dichas reformas planteadas por el maestro nos hacen ver la necesidad que exista una autoridad que se encuentre facultada para proteger al sistema ambiental mexicano y que sea representante de la sociedad mexicana eliminando así el problema de la representatividad de los intereses colectivos, aunado a que sería contrapeso de las otras instituciones gubernamentales, y que además sea un órgano especializado en las cuestiones ambiental lo que representaría un verdadero avance en nuestro sistema de protección ambiental.

### **La Queja ante la CNDH**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo autónomo establecido en el artículo 102 Constitucional como lo veremos en el siguiente capítulo a detalle, por lo que en este momento nos remitiremos únicamente a estudiar la queja que se presente ante esta Comisión como un mecanismo de tutela de los derechos establecidos en nuestra constitución.

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional, ya sea personalmente o por medio de un representante para presentar su queja; así como por teléfono o fax.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos pueden ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Asimismo, las Organizaciones No

Gubernamentales legalmente constituidas tienen la facultad para acudir ante la Comisión Nacional y notificar violaciones de derechos humanos de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves, la Comisión Nacional puede ampliar el plazo.

La queja, con los datos generales del denunciante, documentos probatorios y un breve relato de los hechos, debe presentarse por escrito; sin embargo, en casos urgentes, existe la alternativa de formularla por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. No se admiten comunicaciones anónimas, pero en caso de ser necesario, la Comisión Nacional mantiene estricta confidencialidad sobre el nombre y demás datos del quejoso.

Los menores de edad también pueden denunciar hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, para lo cual cuentan con la asesoría de personal especializado que recibe la queja en forma oral. En caso de extranjeros o indígenas que no hablen o entiendan español, se les proporciona gratuitamente un traductor.

Una vez recibida la queja en la CNDH, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, que puede ser:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1. Presunta violación a Derechos Humanos.
2. No competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
3. No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
4. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.

Cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o síquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se intenta una conciliación entre las partes involucradas, siempre con el interés supremo de respetar los Derechos Humanos de los afectados.

Si la queja ha sido calificada como presuntamente violatoria de Derechos Humanos, el visitador responsable de atender el asunto mantiene estrecho contacto con los interesados, a fin de informarles sobre los avances generales del expediente de queja.

Si al concluir la investigación de la queja se demuestra la falta de existencia de violaciones a Derechos Humanos, o de no haberse acreditado éstas de manera fehaciente, entonces se elabora el acuerdo de no- responsabilidad que debe contener los siguientes aspectos:

Antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de Derechos Humanos.

Enumeración de las evidencias que demuestran la no- violación de Derechos Humanos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta la violación.

Análisis de las causas de no- violación a Derechos Humanos.

Conclusiones.

Los acuerdos de no-responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que este tipo de acuerdos que expide la CNDH se refieren a casos específicos, por lo que no son de aplicación general y no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Cuando un quejoso, de manera dolosa, hubiese faltado a la verdad ante la Comisión Nacional, ésta, de acuerdo con la gravedad y circunstancias del caso, podrá presentar la denuncia penal correspondiente por el delito de falsedad en declaraciones rendidas a una autoridad distinta de la judicial.

### **La Denuncia Popular**

El artículo 4° de la Constitución establece el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; lo que ha llevado a establecer

mecanismos para garantizar este derecho. Uno de los principales principios para salvaguardar este derecho es la participación social, que implica el ejercicio de la responsabilidad ambiental que es compartida por todos por ello importante que existan medios para la inclusión de la ciudadanía en la lucha por la protección del ambiente y accesos para el logro de estos principios.

En el Programa de Procuración de Justicia 2001-2006, se resalta la importancia de la denuncia popular, al señalar que es el mecanismo a través del cual la sociedad hace del conocimiento de la autoridad los actos u omisiones que producen, o puedan producir, daños al ambiente o a los recursos naturales.

La denuncia popular es también el instrumento que vincula a la ciudadanía de manera directa en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad, propiciando un mayor compromiso y responsabilidad entre la autoridad y la ciudadanía.

Esta figura jurídica que se encontraba regulada en las leyes ambientales precedentes, con la denominación de "acción popular", desafortunadamente era un buen deseo ya que no era una acción procesalmente hablando, ni estaba legitimado, ningún grupo, para entablar la demanda e iniciar la acción. Era en realidad una especie de recurso de queja en la que poniendo a operar el principio de derecho de petición y algunos otros mecanismos del procedimiento administrativo se hacía del conocimiento de la autoridad las irregularidades ambientales. Es hasta la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988 que se tiene una regulación para esta situación y que es vigente hasta la fecha.

La ley establece esta denuncia en un procedimiento que consta de varias fases. En primer lugar la ley prevé en el artículo 189, que cualquier persona, de manera individual o

de forma colectiva grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y de los demás ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Como podemos apreciar esta disposición abre una serie de posibilidades. la denuncia, puede ser promovida por cualquier persona física o moral, individual o colectiva, se puede presentar, sobre cualquier hecho del que tenga conocimiento. Es responsabilidad de la autoridad a quien se presenta la denuncia calificar si estos acontecimientos son contrarios a la normatividad ambiental. Bajo este principio y dando cumplimiento lo que señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en este capítulo, actualmente la Procuraduría Ambiental Federal, recibe anualmente alrededor de 5,000 denuncias, que deben ser atendidas de manera expedita y a través de inspecciones para constatar los hechos u omisiones denunciados. Esta es una labor titánica que es además un reto para la autoridad ya que además de dar curso a estas denuncias debe atender los asuntos críticos.

Cabe señalar que la Ley contempla en este capítulo un doble fin el de dar cumplimiento a la legislación y la de promover la participación ciudadana para que se convierta en coadyuvante de la autoridad que se ve rebasada por las actividades que deterioran al ambiente y los pocos recursos con los que cuenta para librar esta lucha en contra de la contaminación y el desequilibrio ecológico. Solo por dar una cifra que permita tener una idea de éste reto, tan sólo en la zona metropolitana de la Ciudad de México existen más de treinta mil empresas que realizan actividades con sustancias altamente peligrosas.

Frente a este universo tan vasto, la PROFEPA ha diseñado un programa con el fin de atender estas denuncias y no generar rezago. La denuncia una vez recibida, pasa por un proceso de selección y clasificación, pudiendo entonces la autoridad concentrarse en aquellas denuncias que implican irregularidades en las áreas consideradas prioritarias, según la importancia de los recursos, los servicios ambientales que prestan, así como en las áreas en donde se han detectado niveles y procesos críticos de incumplimiento de la normatividad.

Sobre este particular cabe señalar que la autoridad ambiental se ha impuesto, en los últimos años, dos objetivos fundamentales sin los cuales no podría llevarse a cabo su función. El primero, es la de llevar a cabo una estricta aplicación de la Ley, esto es, que cada acto de la PROFEPA sea ejemplar, buscando por esta vía inhibir a otros infractores existentes o potenciales. El segundo principio es el relativo a la lucha contra la corrupción e impunidad, situación que consideramos de extrema importancia no solo para el proceso de la denuncia sino para toda la aplicación de la normatividad ambiental, ya que si a la autoridad no se le acota con principios de ética y justicia, su ejercicio resultará en mera arbitrariedad y autoritarismo.

La autoridad, en la presente administración a iniciado una nueva etapa de ejercicio de la denuncia ambiental, con la finalidad de tener mayor acercamiento con la ciudadanía, ha aumentado las formas de presentación de esta denuncia, aumentando las establecidas en el artículo 189, tales como: si en la localidad no existiere representación de la PROFEPA, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la PROFEPA.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

También la autoridad ambiental, ha diversificado los mecanismos para su presentación, tales como la instalación de módulos para la recepción de denuncias y de orientación ciudadana en diferentes puntos del país; la instalación de buzones ecológicos en cabeceras municipales, principales aeropuertos, cámaras empresariales, etc.; así como a través de la Internet y el correo electrónico, además de la línea telefónica 01 800 PROFEPA.

Lo previsto en la ley esta siendo aplicado de manera efectiva; debiendo combinar estos nuevos métodos con los tradicionales, para ello será necesario contar con los mecanismos que permitan la formulación de la denuncia, establecida en el artículo 190, tales como: nombre, domicilio y teléfono de la persona u organización que representa; los actos, hechos u omisiones denunciados, es decir, la descripción del problema denunciado; los datos que permitan la localización de la fuente contaminante o el lugar exacto donde se esté causando el desequilibrio ecológico o daño al ambiente, los datos que permitan la localización de la fuente contaminante o el lugar exacto donde se esté causando el desequilibrio ecológico o daño al ambiente; las pruebas que pueda ofrecer; además ofrece guardar el anonimato de la denuncia, lo que consideramos de importancia ya que anteriormente el temor a represalias por los denunciados hacía el denunciante repercutía en el ánimo para formular denuncias por parte de la ciudadanía.

Por otro lado el propio artículo 190, requiere que la denuncia debe hacerse por escrito o ratificarse por escrito, si es hecha por vía telefónica, lo que significa ir ante la autoridad a realizar este trámite que es fundamental para darle curso. En el caso de la formulación de la denuncia por vía electrónica, no se establece mecanismo alguno, sin embargo, el

particular se convierte en coadyuvante del proceso al que deberá sujetarse y en el caso de que se le ordene, tiene la obligación de presentarse para el desahogo.

El desechamiento de la denuncia se señala en el mismo en los casos, en que sean notoriamente improcedentes o infundadas, o aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

La denuncia popular como lo hemos visto es un mecanismo que puede ser considerado como una etapa previa al procedimiento ya que durante la etapa de denuncia la autoridad determinará si existen violaciones a la normatividad ambiental, así como de qué índole, calificándolas y en su caso iniciar el procedimiento de inspección y vigilancia o dar notificación al Ministerio Público. En términos del artículo 182 de este ordenamiento, es menester determinar cual es el proceso de desahogo de esta denuncia:

El siguiente paso una vez recibida la denuncia, conforme al artículo 191 la PROFEPA acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará. Tras registrar la denuncia, la autoridad, dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación fundado y motivado, correspondiente.

El acuerdo puede ser en tres sentidos: el primero, que lo admita; el segundo, que dicte acuerdo de acumulación por existir dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, acordándose la acumulación en un solo expediente, lo que podría dar por terminada una de las denuncias conforme a la fracción V del artículo 199. El tercer sentido en que se puede dictar el acuerdo es para el caso la denuncia presentada fuere competencia de otra autoridad, la PROFEPA acusará de recibo al denunciante pero se

admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante.

Si la denuncia es calificada como competencia de la PROFEPA, conforme al artículo 192, se deberá llevar a cabo la identificación del denunciante, por lo cual se 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 presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva a fin de cumplir con el principio de audiencia previa. Una vez hecho esto, la PROFEPA deberá efectuar las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia, dichos actos deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en este ordenamiento para los procedimientos de inspección y vigilancia.

Sin menoscabo de las diligencias que pudiera realizar la autoridad el particular conforme al artículo 193 y al 189 antes visto, el denunciante puede participar en la investigación que lleve a cabo la Procuraduría. Para tal efecto, el denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes, lo que consideramos de extrema importancia ya que la participación social es indispensable con el fin de proteger al ambiente. Por ejemplo, si una industria emitiera emisiones contaminantes a la atmósfera por la noche, situación que podría haber sido denunciada por el particular; y como la autoridad únicamente puede realizar diligencias de la 8 a las 18 horas, debería ordenar

una visita extraordinaria fuera de estos horarios conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aunado a lo anterior, la autoridad con el fin de determinar si existen violaciones a la normatividad ambiental, conforme al artículo 194, puede 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. Sobre el particular queremos recordar que tal y como se mencionó, la denuncia es una fase previa al procedimiento administrativo, las pruebas que utilice la autoridad son datos que permiten a ella a calificar el hecho y no son turnadas al denunciado, ni tiene éste la posibilidad de refutarlas, ya que el objetivo de la denuncia, no es fincar responsabilidad ambiental, sino constatar, si los hechos denunciados pudieran llegar a ser considerados como violatorios de la ley.

El denunciado, tiene forma de defensa, en el momento en que la autoridad ambiental, determina iniciar un procedimiento de inspección y vigilancia en el cual el particular podrá aportar pruebas para desvirtuar las que presente la autoridad ambiental.

Ha habido algunos casos en los que se ha interpuesto por parte de los denunciados el recurso de amparo alegando que la denuncia viola su derecho de audiencia. Consideramos que esto no es procedente y el alegato de inconstitucionalidad del procedimiento, es infundado, toda vez que se le otorgó la garantía de previa audiencia conforme en el artículo 192.

La conclusión de los expedientes de denuncia popular que hubieran sido abiertos está regulada por el artículo 199, que señala como causas de dicha conclusión a: a) la incompetencia de la PROFEPA para conocer de la denuncia popular planteada; este caso es resuelto en el acuerdo de calificación, como ya se señaló anteriormente esto puede originar, que se de aviso de tal hecho al Ministerio Público por que la materia es penal; o bien, b) porque los hechos denunciados no sean violatorios de las leyes federales sino que correspondan al ámbito local, en ambos casos la PROFEPA deberá notificarlo al denunciante.

La Procuraduría expedirá la recomendación correspondiente, si del resultado de la investigación realizada, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales. Conforme a lo dispuesto en el Artículo 195, se emitirán las recomendaciones necesarias, para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes. Las recomendaciones son muy parecidas a las que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ya que en ambos casos serán públicas, autónomas y no vinculatorias por lo que podemos decir que estas consideraciones por analogía deberán cubrir los requisitos que se exigen para ello y que son:

Descripción de los hechos violatorios.

Enumeración de las evidencias que demuestran violación a la Ley.

Descripción de la situación jurídica generada por la violación y del contexto en el que los hechos se presentaron.

Observaciones, administración de pruebas y razonamientos lógico- jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación reclamada.

Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación y sancionar a los responsables.

En virtud de lo anterior podemos apreciar ambas instituciones tienen un objetivo parecido, ya que mientras la CNDH tiene como fin la protección de los derechos previstos en la Constitución, la PROFEPA debe vigilar el cumplimiento de la legislación que salvaguarda el derecho al medio ambiente adecuado.

Cabe señalar que la PROFEPA no únicamente puede emitir estas recomendaciones, ya que a diferencia de la CNDH, la Procuraduría en caso de que las autoridades no acaten la recomendación, puede remitir el expediente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dando cumplimiento a lo que establece el artículo 200 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para que finque la responsabilidad administrativa conforme a las leyes aplicables.

En el caso de que no existan contravenciones a la normatividad ambiental; conforme a lo dispuesto en el artículo 197, y que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la PROFEPA lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes, dichas observaciones son importantes ya que pueden aportar nuevos elementos que pueden llevar a la autoridad a revisar con mayor detenimiento el caso y así evitar que una fuente contaminante evada a la justicia ambiental.

La falta de interés del denunciante esta prevista también en la Ley ambiental, este como forma de conclusión de la denuncia. Sin embargo hay que aclarar que si se toma en cuenta la reforma del artículo 4º constitucional de 1999, que consagra el derecho a un medio ambiente adecuado, y que la figura de la denuncia estaba ya consagrada en la Ley desde 1996, es comprensible la existencia de disposiciones que prevén la falta de interés como una manera para desechar una denuncia presentada.

Sobre el particular, es importante destacar, que anteriormente la autoridad desechaba los asuntos planteados por grupos sociales u organizaciones no gubernamentales ya que no les concedía la acreditación del interés, sobre un caso ambiental. En la actualidad la situación ha cambiado, la autoridad concede interés en la denuncia, a las agrupaciones, por lo que actualmente solo se podría desechar, si el escrito no estuviera firmado o no fuera ratificado para el caso de denuncias vía telefónica.

Otro caso de conclusión de la denuncia es cuando se hubiera expedido con anterioridad, un acuerdo de acumulación de expedientes, este caso se encuentra previsto en el artículo 191 de este ordenamiento y su fin es el evitar que se lleven procedimientos iguales contra un mismo denunciado y así evitar gastos innecesarios en la procuración de justicia.

La solución del conflicto que motivó la denuncia popular mediante conciliación entre las partes, es uno de los importantes cambios de las modificaciones de 1996, en los que se concibe a la PROFEPA como un órgano con facultades para desempeñar funciones de conciliador, cuando la denuncia popular, no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden publico e interés social. El artículo 196 dispone

que, en esos casos, la PROFEPA podrá sujetar la denuncia a un procedimiento de conciliación, escuchando a las partes involucradas. De esta manera, la Ley proporciona un nuevo mecanismo para solucionar conflictos en torno de asuntos ambientales, hay que recordar que el laudo que recaiga a esta conciliación no es recurrible ya que es un acuerdo entre las partes.

La emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección; esta prevista en el artículo 192, cuando la autoridad determine que existen posibles violaciones a la normatividad ambiental y entonces conforme al artículo citado la autoridad ordena el inicio del procedimiento de inspección y vigilancia, el cual se substanciará y resolverá conforme a lo previsto en este ordenamiento.

Para el caso del desistimiento del denunciante, el particular deberá realizarlo mediante escrito que cumpla con los requisitos de petición previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual deberá ser ratificado ante la autoridad se denunciaron los hechos; es importante señalar que el desistimiento únicamente opera para el caso señalado en el artículo 196, ya que si la autoridad emite el acuerdo de admisión de la denuncia se resolverá conforme a lo dispuesto en la Ley, ya se encuentra actuando de oficio, por lo que si emite orden de inspección de nada sirve que el denunciante se desista.

En el artículo 198, se regula que la formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la PROFEPA, no afectan 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. Dicha circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia, en virtud de lo anterior las personas podrán imponer otros medios de defensa como el recurso previsto en el artículo 180, el cual deberá presentar en el término previsto en este ordenamiento sin poder aducir que presentó la denuncia interrumpiendo el plazo para ello.

Las leyes de las entidades federativas deberán establecer, conforme a lo dispuesto en el artículo 198, el procedimiento para atender 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,

La autoridad conforme al artículo 201, también podrá solicitar a las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de competencia de la Procuraduría, que por razón de sus funciones o actividades, puedan proporcionar información pertinente. Esta información cuando se estime de carácter reservado conforme a legislación aplicable deberá ser indicado a la PROFEPA, para que maneje la información proporcionada con la más estricta confidencialidad, ya es su obligación custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos, como lo establece la fracción V del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en caso de no hacerlo se le sancionará conforme a lo establecido en este ordenamiento.

Así mismo el artículo 202 establece la facultad que tiene la PROFEPA en el ámbito de sus atribuciones, para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Como para el caso de responsabilidades de los servidores públicos y la denuncia de probables delitos ecológicos como también se prevé en el artículo 182.

Las disposiciones sobre la denuncia popular tienen como fin la participación de la ciudadanía en la protección del ambiente, por lo cual la Procuraduría ha implementado un programa sistematizado de recepción de denuncias ambientales, habiendo reducido los tiempos de respuesta y de atención de las mismas, de 261 a 91 días, en promedio; lo que ha originado el incremento del número de denuncias en un 30 % con respecto al año anterior; asimismo, se ha logrado atender más del 70 % de las mismas, en contraste con el 40 % del año 2000; como podemos apreciar la denuncia popular se ha convertido en un mecanismo confiable por el cual las personas pueden cooperar en la protección y preservación del ambiente para futuras generaciones.

### **El Recurso de Revisión**

El recurso de revisión es el primer medio de defensa que tiene el particular contra la autoridad ambiental para combatir los actos realizados por la autoridad ambiental, es procedente como lo indica el artículo 176 contra las resoluciones emitidas por la PROFEPA derivadas de los procedimientos de inspección y vigilancia, previsto en el título anterior, el plazo que tiene el particular para interponerlo es de quince días hábiles

contados a partir de que se le notificó la resolución en forma personal como lo prevé el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La presentación de este recurso podrá hacerse ante la autoridad que emitió la resolución o bien hacerlo directamente ante el superior jerárquico que en este caso es la Subprocuraduría Jurídica del PROFEPA; debiendo en ambos casos quien conoce del recurso acordar la procedibilidad del mismo, conforme a las reglas previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; además al momento de calificar el recurso interpuesto para determinar si se admite o no, en caso de que el particular haya solicitado la suspensión del decomiso la autoridad deberá resolver tal petición conforme a los siguientes reglas:

La suspensión del decomiso solo será procedente conforme al artículo 178, si el recurso es admitido a trámite y se exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la secretaria, de acuerdo con el precio que corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía, sin estar obligada la autoridad para que aperciba al particular de presentarla..

El artículo 178 establece que no será procedente la suspensión del decomiso para el caso de que se hayan cometido infracciones relacionadas con la materia de vida silvestre, por lo que no procederá el decomiso: Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre que carezcan de la concesión, permiso o autorización correspondiente; o que hayan sido extraídas o capturadas en época, zona o lugar no comprendidos en la concesión, permiso o autorización respectivos, así como en volúmenes superiores a los establecidos; que sean declaradas en veda o sean consideradas raras, amenazadas, en

peligro de extinción o sujetas a protección especial, Cuando sean decomisadas a extranjeros, o en embarcaciones o transportes extranjeros.

En estos casos la autoridad generalmente dona estos especímenes a organismos públicos e instituciones científicas o de enseñanza superior o de beneficencia pública, según la naturaleza del bien decomisado si son útiles para las funciones y actividades que desempeña. También la autoridad cuando se trate de especies y subespecies de flora y fauna silvestre, podrá donarlas a zoológicos públicos siempre que se garantice la existencia de condiciones adecuadas para su desarrollo.

Además tampoco procederá la suspensión cuando se trate de productos o subproductos de flora y fauna silvestre, armas de caza, artes de pesca y demás objetos o utensilios prohibidos por la ley, los cuales deberán ser destruidos como lo indica la fracción IV del artículo 174 bis.

Para el caso de la fracción VI del artículo 178 sobre materias primas forestales maderables y no maderables, aprovechados sin autorización, se mantendrán en depósito y no podrá disponerse de ellos hasta en tanto cause estado la resolución impugnada, en caso de que se desvirtúen las infracciones detectadas la autoridad procederá a la venta o subasta pública de los bienes conforme a las reglas establecidas en este ordenamiento.

En el caso de que el recurso haya sido admitido haya sido por una delegación estatal de la PROFEPA deberá remitir el expediente a la Subprocuraduría Jurídica, quién por ser el superior jerárquico, será quién sustanciará y resolverá la el recursos cuyos trámites no previstos en ley deberán sujetarse a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por lo que al presentar el recurrente el escrito de impugnación deberá observar los requisitos previstos en el artículo 86 de Ley Administrativa, tales como: el órgano administrativo al

que va dirigido; el nombre del recurrente, el domicilio y las personas autorizadas para oír notificaciones, el acto que se recurre los agravios que le causan y las pruebas que le acompañan.

En este sentido la autoridad ambiental al momento de resolver el recurso planteado deberá hacerlo conforme a la LFPA, por lo tanto al momento de dictar su resolución, en los puntos resolutivos conforme al artículo 91 de la Ley Administrativa, podrá confirmar el acto, o declarar su nulidad o anulabilidad del procedimiento tomando en cuenta si los vicios procesales encontrados por la autoridad revisora son de fondo o forma, conforme a la LFPA.

Es importante reiterar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es la ley supletoria en lo que a la sustanciación del recuso de revisión se trata, por lo que una vez que la autoridad valorando los agravios expuestos por el interesado, tendrá un plazo no mayor a tres meses para dictar resolución definitiva, en la cual declarará la confirmación o la nulidad (Ilsa y llana, o para efectos de reposición de alguna de las etapas del proceso) de la resolución impugnada

Como podemos observar esta instancia en el procedimiento es llevada a cabo por el superior jerárquico de la autoridad que llevo a cabo el acto de molestia, por lo que generalmente es confirmada la actuación de la autoridad impugnada, lo que no lleva a pensar que no es eficaz esta instancia para el particular, mas aún, con las reformas del 2000 esta instancia ya no es obligatoria por lo que se puede impugnar la resolución derivada de la visita de inspección mediante juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### El artículo 180 de la LGEEPA

El artículo 7 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte señala que la legislación nacional de los países partes deben de cumplir con las garantías procesales que se mencionan en él. Para dar cumplimiento a estos preceptos internacionales vinculantes para nuestro país, el 13 de diciembre de 1996 se publicaron las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que entraron en vigor al día siguiente. En el capítulo quinto de la ley, denominado "Recurso de Revisión", se modificaron los artículos 176 al 181; destacan en tales modificaciones las reformas al artículo 180.

"Artículo 180. 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 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 este capítulo"

En el nuevo artículo 180, se amplía la legitimación para interponer el recurso de revisión a todas aquellas personas físicas y morales de las comunidades afectadas por los actos administrativos que contravengan las disposiciones jurídicas ambientales, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

Los afectados que interpongan el recurso de revisión pueden tener acceso a las instancias jurisdiccionales competentes para revisar las resoluciones que dicte la autoridad administrativa al tramitar o resolver el referido recurso de revisión.

Con ello se modifica sustancialmente el sistema de garantías procesales que venía rigiendo en nuestro país, basado en la protección únicamente de intereses jurídicos directos y concretos. Actualmente, a raíz de las reformas, se otorga la posibilidad de acudir a los medios de defensa a todas aquellas personas físicas o morales que, sin ser destinatarias directas del acto de autoridad, tengan un interés respecto de dicho acto, debido a que el mismo puede afectar el ámbito de otros de sus derechos.

Prueba de esta nueva y más amplia concepción de la legitimación procesal del gobernado la constituyen las resoluciones judiciales, en las que se ha reconocido el interés para acceder a los medios de defensa tanto a las organizaciones no gubernamentales como a los particulares que actúan en favor del medio ambiente, atendiendo en el caso de las primeras a su objeto social y en los segundos al solo hecho de promover por su propio derecho.

Cabe resaltar que la tramitación del recurso administrativo de revisión se realiza de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que dicha ley concede

una amplia gama de garantías procesales para los administrados, además de que establece reglas más claras en la tramitación de los procedimientos que regula, constriñendo a la autoridad a resolver en forma objetiva y no de manera discrecional sobre la legalidad de los elementos que conforman el acto impugnado.

Resultan también relevantes las reformas relativas al derecho a la información en materia ambiental. El derecho a la información ambiental se concibe como un derecho en favor de la sociedad. Es dentro del derecho ambiental donde se ha regulado con mayor amplitud esta garantía, partiendo del criterio de que una correcta información por parte de los ciudadanos constituye el primer peldaño para asegurar la defensa de sus intereses en la materia, sean personales o difusos.

El derecho a la información ambiental es indispensable para ejercitar las garantías procesales ambientales, ya que sólo se puede ejercitar el derecho al medio ambiente, cuando el afectado tiene conocimiento del hecho que lo pone en peligro así como activa los mecanismos del procedimiento. El recurso de revisión se interpone cuando se que contravengan las disposiciones de la ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma. Es decir, se debe conocer estos ordenamientos jurídicos y el momento en que se expide el acto de autoridad que se impugna, situación que solo se puede realizar de tiene conocimiento de ellos.

Es importante señalar que los medios de defensa administrativos y jurisdiccionales con los que cuentan los particulares en materia ambiental incluyen la denuncia popular, los recursos administrativos, el juicio de nulidad, así como el juicio de amparo directo y el indirecto. Así como el mecanismo previsto en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de

América del Norte en el que se puede acudir a la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, a iniciar el trámite de denuncia de incumplimiento de la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte del Gobierno Mexicano.

Cabe señalar que la Ley ambiental y la de procedimiento administrativo señalan que se tiene un plazo de 15 días hábiles para interponer este recurso. Queremos recordar lo que se señaló en los comentarios del presente estudio al artículo 35 bis respecto al momento en que la resolución de materia de impacto ambiental queda firme, que es hasta que se resuelva en las instancias procesales la validez de la resolución. Lo mismo se aplica a todo acto administrativo que en materia ambiental puede ser impugnado y sujeto al procedimiento de revisión, por cualquier persona física o moral de la comunidad de que se trate.

Por ejemplo, en el caso del artículo 57 de la Ley Forestal se señala que a quienes se hubiere impuesto alguna multa o sanción en los términos de Ley, así como los interesados afectados por las resoluciones definitivas que emita la SEMARNAT, podrán interponer el recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por las leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Federal de Procedimiento Administrativo. Expresamente en el segundo párrafo establece que cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas podrán interponer el recurso administrativo a que se refiere el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los casos a que se refiere el propio precepto.

Como podemos apreciar este medio de impugnación dista mucho del sentido del recurso de revisión del art. 176 de la Ley, ya que en el tradicional puede interponerse por el

promovente, quien lleva acabo una serie de acciones y actividades que se entran sujetas al control administrativo a partir de la aplicación de las leyes, reglamentos o normas oficiales mexicanas, así como de cualquier otra institución que establezca obligaciones o limitaciones como es el caso de los programas de ordenamiento ecológico o de las áreas naturales protegidas o de cualquier otro tipo.

Sin embargo el artículo 180 permite que el tercero, es decir, cualquier persona de la comunidad en donde se ubica la obra, puede sentirse afectado por las decisiones administrativas y la aplicación de la normatividad y aun considerar que ésta no esta siendo aplicada adecuadamente, y a partir de la interposición del recurso de revisión, hacer valer los derechos dentro del procedimiento.

El precepto extiende el campo de la legitimación para obrar, lo que suele denominarse el "interés jurídico", a las personas físicas y morales de las comunidades afectadas, sean o no directamente perjudicados con lo que se amplía efectivamente, retomando las palabras de la exposición de motivos, " la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medio jurídicos en defensa del medio ambiente". Sin embargo tiene una condicionante para los recurrentes y es el hecho que "demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a la los recursos naturales, la flora o fauna silvestre o la salud pública o la calidad de vida". Esto significa en estricto rigor como lo señala Brañes que acredite su interés jurídico, ya que de otra manera su recurso puede ser desechado por improcedente como lo señala la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Brañes, Raúl, Op. Cit. P 272

De esta manera se concreta lo que, hasta esta reforma, se encontraba en el terreno de los intereses difusos y sin posibilidad de defensa por los mecanismos procesales con los que contaba el derecho mexicano para la defensa de estos derechos. Una vez interpuesto el recurso con el fundamento de la LGEEPA y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ponen en marcha todos los mecanismos que procesalmente son posibles e inclusive, puede llegar el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud de lo anterior es conveniente hacer ciertas anotaciones; en primer lugar es importante señalar que este derecho consagrado en la LGEEPA fue sin duda fundamental para la reforma del art. 4º de nuestra constitución de 1999 que consagra nuestro derecho a un medio ambiente adecuado. Sin embargo el hecho de que dejemos sin un mecanismo de protección previsto en nuestra Carta Magna deja aun sin la fuerza necesaria para hacer valer este derecho, ya que si bien es cierto la LGEEPA establece que cualquier persona podrá interponerlo, también lo es que en dicho precepto se establece que será el propio promovente quién deberá ofrecer las pruebas necesarias ante esa autoridad (SEMARNAT) que demuestren la afectación a sus derechos, por lo tanto si estas personas son de escasos recursos, no cuentan con los conocimientos técnicos y sin contar con la asesoría legal necesaria entonces difícilmente podrían hacer valer el derecho consagrado en la Constitución y en la LGEEPA, por lo que nos encontramos ante la necesidad de ofrecer a los afectados un mecanismo que sea mas ágil, de más sencilla invocación y con la fuerza necesaria para realmente proteger nuestro derecho a un medio ambiente adecuado.

## **CAPITULO QUINTO. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS AMBIENTALES COMO UN MECANISMO PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO**

Para realizar este análisis se requiere de hacer una serie de consideraciones generales en torno al tema de derechos humanos en relación con la salud ambiental, conceptos ampliamente debatidos en foros científicos, pero que no han tenido un desarrollo importante en lo que a legislación, formas de control, instituciones y resultados esperados cuando son combinados con el fin de salvaguardar un derecho fundamental que es la vida en todas sus expresiones.

Los Derechos Humanos son el mínimo de bienestar, amor y seguridad que se debe resguardar para que una comunidad viva en paz y se desarrolle armónicamente. El derecho ambiental contiene un estrato de derechos humanos que en la doctrina han sido denominados como derechos de la tercera generación, ya que son aquellos derechos individuales, sociales y complejos que se derivan de los primeros derechos humanos que tenían más de garantías individuales, como primera generación y de los derechos sociales como segunda generación.<sup>1</sup>

La tercera generación de los derechos humanos, siguiendo la teoría de Don Héctor Gross Spell, contiene la defensa de los llamados intereses difusos en los que su salvaguarda es más general, y que garantiza tanto una cobertura más amplia de su defensa como de su protección. Es la defensa de la vida pero no contra una acción directa, es la defensa inclusive de los derechos de generaciones no nacidas, de las futuras generaciones.

Los derechos humanos ambientales son en sí un nuevo reto de los sistemas jurídicos ya que su defensa no puede darse de manera tradicional ni con los mecanismos clásicos. Los derechos humanos de la tercera generación, se

---

CARMONA DE OROZCO, María del Carmen, "Los Derechos Humanos y el ambiente en América Latina", Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala, 1993 pp. 1-29

sustentan en principios fundamentales y en todo el desarrollo de la ciencia jurídica pero, también requieren del uso de principios científicos nuevos, del avance tecnológico. Para su protección requieren de una verdadera conciencia y del manejo experto de la información.

### **La Comisión Nacional De Derechos Humanos**

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fueron elevadas a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.

II. Conocer e Investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- (a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
- (b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- (c) Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- (d) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.
- (e) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.
- (f) Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
- (g) Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
- (h) Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.
- (i) Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.

- (j) Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- (k) Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
- (l) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
- (m) Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Asuntos de no son competencia de la CNDH

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- Conflictos de carácter laboral.
- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
- Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
- Conflictos entre particulares.

### **Las Recomendaciones de la CNDH**

Durante la fase de investigación de una queja, los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Concluido este procedimiento, y en caso de comprobarse violación de Derechos Humanos, y no es posible llegar a la amigable composición, se emite una recomendación, la cual contiene:

- a) Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
- b) Enumeración de las evidencias que demuestran violación a Derechos Humanos.
- c) Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- d) Observaciones, adiniculación de pruebas y razonamientos lógico- jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada.
- e) Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Cuando la recomendación ha sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una vez expedida la recomendación, la competencia de este Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.

## **Las Recursos ante la CNDH**

Las inconformidades ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación.

### **Recurso de queja**

Esta instancia procede en los siguientes supuestos:

- I. Por las omisiones en que hubiera incurrido un Organismo Local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja.
- II. Por la manifiesta inactividad del Organismo Local de Derechos Humanos en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de queja es necesario:

1. Que el recurso sea interpuesto ante la Comisión Nacional.
2. Que el recurso sea suscrito por la persona o personas que tengan el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el Organismo Local cuya omisión o inactividad se recurre.
3. Que hayan transcurrido por lo menos seis meses desde la fecha de presentación de la queja ante el Organismo Local.
4. Que el referido Organismo Local, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante la Comisión Nacional y, en caso de urgencia por correo, fax o telégrafo. En ese documento se indicarán con precisión la omisión o actitud del Organismo Local, los agravios generados, así como las pruebas correspondientes.

Posteriormente, la CNDH solicitará al Organismo Local un informe del caso y las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán analizados para la emisión de una resolución que puede ser:

- Recomendación dirigida al Organismo Local correspondiente, a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida.
- Acuerdo de no- responsabilidad dirigido al Organismo Local correspondiente, cuando los agravios hechos valer por el recurrente sean falsos o infundados.
- Acuerdo de atracción de la queja cuando se considere que el asunto es importante y el Organismo Local puede tardar mucho en expedir su recomendación.

### **El Recurso de impugnación**

Este recurso procede en los siguientes supuestos:

- Por las resoluciones definitivas tomadas por un Organismo Local de Derechos Humanos. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos.
- Por el contenido de una recomendación dictada por un Organismo Local de Derechos Humanos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada.
- Por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el Organismo Local de Derechos Humanos.

Para que la Comisión Nacional admita el recurso de impugnación es necesario que:

- El recurso sea interpuesto directamente ante el correspondiente Organismo Local de Derechos Humanos.
- El recurso sea suscrito por la persona o personas que hayan tenido el carácter de quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el respectivo Organismo Local de Derechos Humanos.
- El recurso se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación.

El recurso de impugnación deberá presentarse por escrito ante el Organismo Local respectivo y con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso, el fundamento de los mismos y las pruebas documentales con que se cuente.

Las resoluciones que adopte la Comisión Nacional respecto de los recursos de impugnación pueden ser:

- La confirmación de la resolución definitiva del Organismo Local de Derechos Humanos.
- La modificación de la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una Recomendación al Organismo Local.
- La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el Organismo Local respectivo.
- La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del Organismo Local por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto

en el que la Comisión Nacional formulará una recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

El Doctor Cabrera Acevedo critica Comisión Nacional de Derechos Humanos, al señalar que esta Comisión no está especializada en cuestiones técnicas y de prueba pericial y por ello no la incluye como legitimada, a lo que añadiríamos que por no encontrarse especializada en la materia ambiental resulta ineficaz y hasta torpe en ocasiones, ya que si bien vela por la protección de los derechos humanos, estos no solo se limitan a la libertad y seguridad. Además la Comisión para poder actuar es necesaria que existe una afectación directa a los derechos del quejoso ya que de lo contrario se correría el peligro que la Comisión considerara no violatoria de derechos el caso, situación que por puede presentarse en la materia ambiental específicamente en los que se vuelve complicado el determinar su legitimidad para acudir ante esa Comisión, Aunado a lo anterior la CNDH no puede entres en procesos jurisdiccionales ni se puede establecer como perito en la materia, ni aportar pruebas dentro un proceso jurisdiccional, situación que es necesaria para que un organismo se vuelva verdaderamente protector de un derecho fundamental.<sup>2</sup>

### **La Comisión Nacional de Derechos Ambientales.**

### **El Acuerdo Paralelo sobre Cooperación Ambiental de América del Norte**

Tras la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte se anunció la creación de una Comisión Ambiental para Norteamérica, que sería creada en el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte.<sup>3</sup> El Acuerdo contiene:

---

CABRERA ACEVEDO, "El Amparo Colectivo..." op Cit., p. 5  
<sup>3</sup> CARMONA LARA, Op. Cit., p. 51

- Objetivos
- Obligaciones
- La Comisión para la Cooperación ambiental
- Cooperación y suministro de información
- Consultas y solución de controversias
- Disposiciones generales
- Disposiciones finales

Los anexos son:

Anexo 34. Contribuciones monetarias

Anexo 36. Procedimiento para la aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá.

Anexo B. Suspensión de beneficios

Anexo 41. Extensión de las obligaciones

Anexo 45. Definiciones específicas por país.

El órgano que fue creado para la operación del Convenio de la comisión de Cooperación Ambiental que con sede en Montreal ha llevado a cabo una serie de actividades en materia de aplicación del derecho ambiental en la región. Este órgano es único en su género ya que constituye un foro regional para la discusión en torno a las tendencias regionales y rumbos que la materia ambiental exige.

Uno de sus fines es promover el objetivo del Acuerdo de Cooperación Ambiental en lo que a fortalecimiento de esta relación en la región y hacer lo posible para comprender el impacto y los efectos de las modificaciones significativas en materia de derecho ambiental en Norteamérica.

En la práctica, la gestión de las leyes y reglamentos ambientales es un proceso dinámico y fluido, sensible a las influencias sociales, políticas y económicas, pero resistente a los dispositivos de medición precisa y verificable del

desempeño. Dada la complejidad inherente a la evaluación de políticas, hasta ahora no ha sido posible justipreciar el impacto de las leyes, sin embargo este es uno de los principales objetivos de la comisión. Como puede apreciarse la contribución que se haga por parte de la Comisión de cooperación Ambiental en el ámbito del derecho ambiental es muy importante y repercutirá a todo el derecho en general.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte o "Acuerdo ambiental paralelo", cuyos antecedentes son sobradamente conocidos, reafirma el derecho soberano de los estados en materia ambiental y tomando en cuenta las diferencias ecológicas, económicas y tecnológicas entre los tres países, subraya la importancia de la cooperación internacional para lograr el desarrollo sostenible y de mejorar los niveles de protección ambiental, con la participación de la sociedad. El Acuerdo reconoce el derecho de cada una de las partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar y modificar en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales mediante medidas gubernamentales adecuadas y garantizará que los procedimientos; sin embargo también establece que cada una de las partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.<sup>4</sup>

El acuerdo agrega que, con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos, cada una de las partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos mediante medidas gubernamentales adecuadas y garantizará que los procedimientos administrativos, "cuasijudiciales" y judiciales sean justos, abiertos y equitativos. El Acuerdo establece una Comisión de Cooperación ambiental y un Secretariado.

---

<sup>4</sup> BRAÑES, Raúl, Op. Cit., p. 295

El Secretariado puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación afectiva de su legislación ambiental. Este mecanismo ya se ha utilizado. Además el Acuerdo establece métodos para solucionar las controversias que puedan surgir sobre la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en algunas partes. Estas controversias pueden desembocar, como última medida, en contribuciones monetarias y la suspensión de beneficios derivados por el Tratado de Libre Comercio. En todo caso, el Acuerdo establece, de manera explícita, que ninguna de sus disposiciones se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación ambiental en territorio de otra parte, es decir excluye la aplicación extraterritorial de la legislación ambiental de alguna de las partes.

El propósito de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza es apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza, para aumentar el bienestar de la población de México y estados Unidos. En el desempeño de sus funciones, la Comisión coopera, según sea conveniente, con el banco de Desarrollo América del Norte y otras fuentes de financiamiento, para los proyectos de infraestructura ambiental.

El convenio sobre Cooperación y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza establece que ambos países acuerdan cooperar en el campo de la protección ambiental en la zona fronteriza sobre la base de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo, quedando asentado que los objetivos del mismo son establecer las bases para la cooperación entre las partes en la protección, mejoramiento y conservación del medio ambiente y los problemas que lo afectan así como acordar las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación en la zona fronteriza, y proveer el marco para el desarrollo de un sistema de notificación para situaciones de emergencia. Para ese efecto, las partes se comprometen, en la medida de lo posible, a adoptar las medidas

apropiadas para prevenir, reducir y eliminar fuentes de contaminación en su territorio respectivo que afecten la zona fronteriza de la misma, dejándose establecido que ellas coordinarán sus esfuerzos, de conformidad con sus propias legislaciones nacionales y acuerdos bilaterales vigentes, para atender problemas de contaminación del aire, agua y suelos en la zona fronteriza. Este Convenio presenta un conjunto de obligaciones en la materia ambiental, sin embargo nos acogeremos a estudiar aquellos compromisos que tienen un impacto sobre el derecho a un medio ambiente adecuado.

Las obligaciones contraídas por México en el marco del ACAN se encuentran en el artículo 2º en el que se establecen los Compromisos generales de cada una de las Partes. Con relación a su territorio México está obligado a:

- (a) Periódicamente elaborar y poner a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;
- (b) Elaborar y revisar medidas para hacer frente a las contingencias ambientales;
- (c) Promover la educación en asuntos ambientales, incluida la legislación ambiental;
- (d) Fomentar la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental;
- (e) Evaluar los impactos ambientales, cuando proceda; y
- (f) Promover el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales.

Además, cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5)(b). Otra de las obligaciones es examinar la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de otras Partes, del Acuerdo, de pesticidas o de sustancias tóxicas cuyo uso esté prohibido en su propio territorio. Cuando una Parte adopte una medida que prohíba o limite de manera rigurosa el uso de dicha sustancia en

su territorio, lo notificará a las otras Partes, ya sea directamente o a través de una organización internacional pertinente.

Cabe señalar que la aplicación del acuerdo y el cumplimiento de las obligaciones que establece son a partir de lo que señala el artículo 3º respecto de los niveles de protección. En el Acuerdo se reconoce el derecho de cada una de la Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental, y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales. Asimismo, cada una de las Partes, está obligada a garantizar que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental se adelantó varios años al establecer como un compromiso de México al acceso a la información ambiental, dentro de la que se encuentra todas las disposiciones, legales, reglamentarias y normativas, así como los programas, manuales e instructivos que permiten la efectiva aplicación de la Legislación ambiental. En el artículo 4º que se refiere a la Publicación se establece que: Cada una de las Partes se asegurará que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o Partes interesadas, para su conocimiento. Para ello en la medida de lo posible, cada una de las Partes:

- (a) Publicará por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y
- (b) Brindará a las personas y las Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

El principal artículo, para el tema que nos ocupa que queremos resaltar del ACAN, es el Artículo 5º que se refiere a las: Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y

reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:

- (a) Nombrar y capacitar inspectores;
- (b) Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección *in situ*;
- (c) Tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;
- (d) Difundir públicamente información sobre incumplimiento;
- (e) Emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;
- (f) Promover las auditorías ambientales;
- (g) Requerir registros e informes;
- (h) Proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
- (i) Utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
- (j) Iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales;
- (k) Establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o
- (l) Expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

Como se puede apreciar en este artículo 5º, las medidas gubernamentales adecuadas que México debe llevar a cabo para el cumplimiento y aplicación de manera efectiva de sus leyes y reglamentos ambientales, son las que se encuentran en los incisos antes transcritos y que van desde la capacitación, hasta expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

Es importante aclarar que el ACAN hace una importante diferencia entre aplicación y cumplimiento, estamos en presencia, a partir de los incisos del artículo

5º, de la creación de un nuevo concepto jurídico para el caso mexicano ya que en el caso canadiense y estadounidense, el término está ya acuñado y es el denominado "Enforcement".

En México, para definir al "enforcement", tenemos que hablar de aplicación y cumplimiento, que no son sinónimos, sino son acciones complementarias. Además de que estas dos conductas, aplicar y cumplir, no agotan todas las acciones que se deben derivar de respetar y obedecer las reglas. NO basta con tener la ley hay que ponerla en práctica y para ello es necesario llevar a cabo todas y cada una de las acciones previstas en el artículo in comento.

Afortunadamente en el caso ambiental con este Acuerdo, la letra de la Ley no es letra muerta, la aplicación de este Acuerdo la hace viva, plena y efectiva, esto hace que lo ambiental se convierta en una de las pocas, sino en la única materia que categoriza ampliamente y reconoce por las partes la necesidad de que el estado de Derecho exista en esta materia. Sin Estado de Derecho no es posible la defensa efectiva del ambiente y es tan solo un discurso sin contenido.

Loa anterior se complementa con el principio 2. Del artículo in comento, que señala: Cada una de las Partes garantizará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.

El artículo 5º en su inciso 3 cierra el concepto de "enforcement" con las sanciones, cuando señala: Según proceda, las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales de una Parte, deberán:

- (a) Tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ella el infractor, la situación económica de éste y otros factores pertinentes; y

- (b) Incluir convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

El ejercicio de estas acciones se detona a partir de lo que señala el artículo 6 relativo al acceso de los particulares a los procedimientos, es decir poner por parte de todos a operar a la legislación ambiental. Para ello México como un compromiso asumido en el ACAN garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.

México además, garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales.

El acceso de los particulares a estos procedimientos incluirá, entre otros, el derecho a:

- (a) Demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte;
- (b) Solicitar sanciones o medidas de reparación tales como multas, clausuras de emergencia o resoluciones para aminorar las consecuencias de las infracciones a sus leyes y reglamentos ambientales;
- (c) Pedir a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales de la Parte con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente; o
- (d) Solicitar medidas precautorias cuando una persona sufra, o pueda sufrir, pérdidas, daños y perjuicios como resultado de la conducta de otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte que sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

Esto se complementa con el Artículo 7º del ACAN, que se refiere a las Garantías procesales, que consagra el Acceso a la Justicia, y que en realidad genera una reforma judicial y administrativa profunda a la que le debemos dar sentido y cumplimiento ya que señala: Cada una de las Partes garantizará que los procedimientos administrativos, cuasijudiciales y judiciales mencionados en los Artículos 5(2) y 6(2) sean justos, abiertos y equitativos, y con este propósito dispondrá que dichos procedimientos:

Cumplan con el debido proceso legal;

Sean públicos, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa;

Otorguen derecho a las partes en el procedimiento a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas; y

No sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

Además México se comprometió a que dispondrá que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos:

- (a) Se formulen por escrito y, preferentemente, señalen los motivos en que se fundan;
- (b) Sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en los procedimientos y, cuando proceda, del público;
- (c) Se funden en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.

Asimismo, México debe prever un medio apropiado mediante el cual, los particulares tengan el derecho dentro del procedimiento, de acuerdo a su ley a buscar la revisión y corrección de las resoluciones finales cuando proceda. que en los procedimientos administrativos, la modificación y revisión, de las resoluciones definitivas dictadas en esos procedimientos cuando corresponda, que tengan, de acuerdo a los procedimientos que su legislación impone, la revisión y, cuando proceda. Además México está obligado a asegurar que sus tribunales se

conozcan o revisen el procedimiento sean imparciales e independientes y que no tengan un interés substancial en el fondo del procedimiento.

En virtud de lo anterior reafirmamos el sentido de esta tesis la cual es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales como se describe a continuación:

### **La aprobación de la reforma en la Cámara de Senadores**

El 25 de abril de 2001 se turnó para dictamen a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos Primera, Puntos Constitucionales, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la iniciativa de adición al párrafo cuarto y quinto del artículo 4º y de un apartado "C" al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta soberanía por el Senado Oscar Cantón Zetina.<sup>5</sup>

El texto aprobado por el Pleno de la Cámara de senadores el 13 de diciembre de 2001 es como sigue:

*"Artículo 4º. ...*

*...*

*...*

*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y podrá denuncia los actos que infrinja este derecho y reclamar la reparación del daño causado, conforme a las leyes aplicables.*

*Es de interés nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como*

---

<sup>5</sup> CARBONELL, Miguel, Coordinador, "Derechos Fundamentales y el Estado. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", Ed. UNAM – IJ, Distrito Federal, México, 2002, p 179- 180.

*la prevención del impacto ambiental nocivo y la restauración del medio ambiente dañado. La Federación, Los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, así como las comunidades y los grupos sociales, deberán tutelar la preservación de la naturaleza, la biodiversidad y la integridad del ambiente para satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer las de generaciones futuras."*

La importancia de esta adición descansa en la necesidad de establecer en el ámbito constitucional el deber de toda persona a conservar el medio ambiente, y el correlativo derecho a disfrutarlo, asimismo de darle importancia de asunto de interés nacional y dotarle a la vez de efectividad, complementándolo con el acceso a la justicia que le da la contrapartida procesar necesaria para su ejercicio, tal y como se plasma en el dictamen de dicha aprobación.

En concordancia con esta idea y conforme el desarrollo de esta tesis destacamos que todo derecho o garantía establecida en la Constitución debe tener como fundamento claro que le dé vida en el momento de desarrollarla mediante las leyes. En nuestro sistema jurídico toda garantía individual tiene amplio desarrollo por la ley secundaria, pero muchas veces los mecanismos de defensa son los más adecuados puesto que la garantía no resulta totalmente comprendida.

El artículo 4<sup>a</sup> bajo el sistema actual en lo referente al derecho a un ambiente sano, ha significado la consolidación de los llamados derechos humanos de la tercera generación, que se caracterizan en no tener un depositario concreto de la garantía sino colectivo, es decir, se refieren a la protección de un derecho que compete a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, situación que hemos venido manejando a lo largo de nuestro estudio, y que como hemos visto es un menester que preocupa en diversos sistemas jurídicos.

Una consideración a destacar es el término legitimada, incluida en el texto de la iniciativa, ya que es precisamente la falta de legitimación procesal la que hace nugatorio el ejercicio de la garantía cuando se pretende hacerla valer ante los tribunales ya que no siempre es posible demostrar el interés directo de la pretensión. En el caso de los grupos sociales afectados no se puede comprobar claramente la relación causa y efecto. Muchas veces el daño ambiental se puede demostrar cuando ya no hay reparación posible. Además, normalmente, cuando se deteriora el medio ambiente es difícil determinar sus alcances porque no se afecta solamente a una persona, sino a la comunidad o grupo social.

Así mismo consideramos importante el quinto párrafo que se desea a la Constitución en este artículo 4º, ya que la perspectiva actual del derecho ecológico no ha representado un interés primordial en las políticas públicas en nuestro sistema político, por lo que es necesario que la protección al medio ambiente tenga un papel decisivo en la Política Pública del país y así sea considerado como de interés nacional la protección al medio ambiente y la restauración del medio ambiente dañado.

Cabe aclarar que tanto la modificación al párrafo cuarto como la adición del párrafo quinto, están íntimamente ligadas, en razón del ejercicio del derecho, en cuanto a la legitimación que tiene el gobernado en exigir el resarcimiento del daño ecológico y el interés que esta de por medio, el cual en un momento dado puede ser colectivo, por lo que se estaría facultando tanto a las comunidades como a los grupos sociales el poder defender este derecho independientemente que la afectación puede o no individualizarse, situación que ocurre en otros países como Estados Unidos, en donde la comunidad de intereses es el resultado de una voluntad activa y es la norma constitucional la que habrá de determinar el interés digno de tutela y donde estos derechos deben ser entendidos como verdaderos derechos subjetivos públicos.

Los conceptos de interés directo, legítimo, interés público o general o derecho subjetivo obstruyen la tutela de los interés de naturaleza supraindividual. El interés difuso es una situación jurídica sustantiva y procesal donde la actividad pública o privada incide sobre un determinado ámbito territorial, modificando el orden de sus características o cambiando negativamente las posibilidades garantizadas por la norma constitucional. Ya tenemos la norma constitucional ahora habrá que darle efectividad procesal, no sirve de nada un enunciado sin posibilidad de aplicación.

Los derechos fundamentales en un Estado social de Derecho, son derechos cuya participación, aseguramiento y eficacia deben encontrar efectiva cobertura por parte de los jueces, legisladores y la sociedad. Un estado social no solo se limita a dar garantía formal a través de las normas jurídicas, sino que debe brindar las garantías materiales que atiendan a los intereses en conflicto e implementar reglas de justicia distributiva. Se convierte el Estado en una entidad socialmente obligada a procurar que los conflictos y compensación procuren un interés general.

Esta adición cumple con los acuerdos tomados en el ACAN, ya que también otorga de derechos intrageneracionales, ya que no compromete a salvaguardar la integridad ambiente para que pueda ser gozado por las generaciones futuras, situación que debemos decir marca un hito en nuestro derecho, pues si bien se habla de preservar el ambiente en convenciones internacionales para las futuras generaciones en nuestro marco jurídico nacional se ha visto reflejado en una sola entidad federativa constato en el capítulo tercero.

La Comisión Nacional de Derechos Ambientales:

*"Artículo 102...*

*A....*

*B....*

*C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección a los derechos ambientales que ampara la legislación vigente.*

*El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de Derechos Ambientales; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.*

*La Comisión Nacional de Derechos Ambientales conocerá e investigará, a petición de parte o de oficio, las presentes violaciones a las disposiciones vigentes en materia ambiental y dará respuesta a las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.*

*Las respuestas de la misma Comisión tendrán un trato especial en materia probatoria en las demandas de reparación por daño ecológico.*

*La Comisión Nacional de Derechos Ambientales se integrará con un Presidente y un Consejo Consultivo integrado por quince consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales durará en su cargo cinco años, podrá sé reelecto una sola vez y para su remoción se estará a lo dispuesto en Título Cuarto de esta Constitución.*

*El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de actividades, independientemente de que podrá ser requerido en cualquier otro momento para explicar los resultados de su gestión.*

*La Ley Orgánica que al efecto se expida determinará las atribuciones, obligaciones y funcionamiento de la Comisión y los requisitos con que deberán contar los candidatos para ser Presidente o consejero."*

La reforma planteada al artículo 4° es mas que la creación de un organismo que vigile la protección de este derecho, ya que de nada sirven adiciones meramente preceptivas si no existen mecanismos que protejan esos derechos tal y como ocurre actualmente, por lo tanto es primordial la aprobación e instauración del organismo autónomo del Poder Ejecutivo, es decir, la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que funja como una instancia eficaz en la protección del medio ambiente y la reparación del daño; con ello los particulares, así como los grupos sociales, podrán hacer valer su derecho a un medio ambiente adecuado frente a los actos u omisiones de las autoridades que los afecten, lo que colocaría a México a la vanguardia en lo que a Protección Ambiental se refiere.

Y que como vimos al principio de este capítulo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya finalidad es fungir como un protector de los derechos humanos, no tiene la especialidad para conocer sobre la materia ecológica y emitir recomendaciones adecuadas, es cuando se vuelve necesaria la creación de un organismo especializado que adopte una función protectora de la garantía constitucional en materia ecológica que establece el artículo 4ª, representaría una institución para la ciudadanía que le permitiría quejarse de los actos que realizare, no solamente la autoridad, sino también del propio sector privado. Por lo tanto el rango de acción es mayor, situación que es necesaria debido a las características especiales de este derecho constitucional.

Entonces la especialidad de la materia hace que sea necesaria la adopción de un organismo autónomo que este desligado del ámbito administrativo federal, y así desenvolverse bajo una perspectiva netamente protectora del medio ambiente, sin necesidad de rendir informes a un superior jerarquizado lo que haría altamente eficaz y expedito la resolución de los problemas ecológicos. Esto se entiende ya que diferencia del organismo desconcentrado de la SEMARNAT, es decir la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, este organismo conocería de las denuncias que los particulares entablan en contra de las autoridades administrativas, pero no actúa de oficio, es decir, no realiza investigaciones, sino que requiere de la excitativa de los particulares a través de la denuncia popular establecida en la LGEEPA, por lo que no existe una función investigadora que aliente la prevención de actos que pudiesen generar daños al ambiente, no existiendo así duplicidad de funciones.

Como instancia de denuncia, conocería de las reclamaciones que entablaría, no solo de los particulares o personas jurídicas, sino también como lo establece el quinto párrafo del artículo 4º Constitucional que se pretende adicionar, de las comunidades y grupos sociales. Y es aquí en donde encontramos la solución al dilema sobre la tutela de este derecho, ya que con esta adición se pretende que la CONADA no solo conozca de las diversas clases de daño ecológico en sus diversas manifestaciones jurídicas, sino también el que sea el que tutele el interés colectivo que implica el derecho a un medio ambiente adecuado, venciendo así la barrera de la legitimación en los procesos.

Además, este organismo conocería de casos muy variados, tales como el daño por sustancias altamente contaminantes o la destrucción de ecosistemas, en las cuales el daño es irreparable o de lenta recuperación, así la Comisión conocería la denuncia, evaluaría sus efectos y consecuencias y propondría de qué manera se podría compensar el daño, pero sobre todo velaría porque se repare el daño adecuadamente y que no solo se quede en el papel.

Entonces este organismo, conforme a la Dictamen probatorio del mismo, representa una instancia eficaz para la denuncia ambiental al servicio de la sociedad y de protección del ambiente mexicana, pero queda claro que no se pretende la creación de un organismo con funciones materialmente jurisdiccionales, por lo que no estaría facultado para juzgar respecto a quien le compete el derecho de indemnización por daño ecológico, pero sí, emitir resoluciones con carácter probatorio especial en los proceso para la reparación del daño, aunque dicha resolución no tenga carácter vinculatorio para las autoridades encargadas del proceso.

En conclusión, la CONADA surge como una necesidad que tienen los mexicanos por encontrar un mecanismo eficaz pero sobre todo de fácil acceso, que no necesite de trámites burocráticos, de fianzas específicas, o de comprobar el interés jurídico en el proceso, sino que al contrario, la Comisión traería como beneficio principal la legitimación de todos los mexicanos en los procesos ambientales por el simple hecho de considerar que se vulnera su esfera de disfrute por un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo.

Finalmente es importante destacar que esta adición fue presentada con la intención de crear un organismo vinculatorio con las autoridades administrativas, es decir, que se convirtiera en una especie de calificador de la actuación de las autoridades ambientales, situación que se consideró como la creación de un organismo jurisdiccional paralelo a los ya existentes; sin embargo consideramos tal actuación lamentable ya que consideramos insuficiente las facultades otorgadas a la Comisión y que como vimos se hacen necesarias por el compromiso hecho por México al firmar el Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte, ahí si se obliga a que en nuestro país existan mecanismos efectivos, y con ello crear un "enforcement" de la materia ambiental, situación que esperemos se aborde en la Discusión que se llevará en la Cámara de Diputados al momento que se busque la aprobación de esta Comisión.

Por último, me gustaría añadir que si bien esta Comisión puede considerarse como un mecanismo más en el marco ambiental mexicano, lo cierto es que es una alternativa idónea para proteger, prevenir y restaurar la degradación cada vez mayor de nuestros ecosistemas, aunado a que podría convertirse en el primer paso en la creación de un sistema integral de protección ambiental, ya que es una obligación no de los mexicanos sino de toda la humanidad de preservar nuestro planeta, recordando que si queremos heredar algo valioso, heredemos un mundo mejor.

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

## CONCLUSIONES

1. El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado es una preocupación actual que debe ser atendida por la humanidad en general.
2. A este derecho lo integran diversos temas que merecen un propio estudio como lo es el concepto de ambiente y la calidad de vida.
3. El concepto de ambiente no se encierra a un conjunto de variables físico – químicas que interactúan entre sí en un espacio y tiempo determinado, ya que es importante también destacar que se encuentran a su vez relacionados directa o indirectamente con otros, por lo que se debe hablar sobre un sistema de ambiente.
4. El ambiente y la ecología son dos conceptos distintos, ya que se mientras el ambiente debe ser estudiado y protegido como un sistema, la ecología es un disciplina científica que a diferencia de otras, es una ciencia de síntesis, por lo que nuestra materia es derecho ambiental y no derecho ecológico.
5. La calidad de vida es un fin que persigue el derecho a un medio ambiente adecuado, pero que únicamente puede ser alcanzado logrando el justo equilibrio entre desarrollo económico y la protección del ambiente, situación que debe ser el eje medular de las políticas gubernamentales.
6. El derecho a un medio ambiente adecuado puede ser canalizado a través del derecho a una integridad física y moral, lo que se traduce en la

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

exigibilidad por parte de la sociedad hacia los órganos públicos de respetar este cúmulo de valores.

7. La protección del ambiente sufrió una evolución en el siglo pasado para pasar de la protección de los elementos que integran el sistema hasta la protección del derecho que tiene la sociedad para disfrutar de éste.
8. Para la resolución del problema sobre la protección de este derecho deben concurrir diversas áreas del conocimiento como la sociología, la economía, la política y obviamente el derecho.
9. La característica distintiva del derecho a un medio ambiente adecuado es el ser colectivo o difuso, ya que la titularidad del mismo es por parte de la sociedad en general.
10. Este derecho pertenece a una generación que se caracteriza por no poder ser individualizado y por lo tanto los bienes jurídicos que protege son a su vez de pertenencia difusa como el derecho al desarrollo y el acceso a la justicia.
11. La protección del derecho a un medio ambiente adecuado debe ser un esfuerzo común tanto en el ámbito regional como en el internacional, para lo cual las naciones deben seguir ciertos principios de derecho internacional, como lo son la solidaridad, vecindad, cooperación internacional y patrimonio universal.
12. México se ha comprometido por diversos convenios internacionales a otorgar las garantías necesarias para proteger el derecho en estudio.

13. Existen diversos mecanismos en otros países que han probado ser útiles en la protección de los derechos de pertenencia difusa, como las *class actions* estadounidenses o las *relator actions* de Inglaterra. Pero también existen la autoridad que se encargan de proteger estos derechos como el *Consiglio di Stato* en Italia o el *Attorney General* Inglés o el Tribunal Constitucional en España, ya que sea a través de la representación de juicio o la emisión de jurisprudencia que permita la protección de este derecho y el acceso a la justicia.
14. El derecho a un medio ambiente adecuado se encuentra previsto en el artículo 4 de nuestra Constitución, además se prevé en algunas constituciones estatales, sin embargo en ninguna de estas se prevé algún mecanismo para hacerlo exigible.
15. Así mismo, en las otras leyes encargadas de proteger este derecho como las leyes ambientales y códigos penales tampoco se incluyen mecanismos o se otorgan consecuencias jurídicas, que lo hagan exigible por parte de la sociedad.
16. La Autoridad Ambiental en los tres niveles de gobierno es la encargada de proteger este derecho en nuestro marco jurídico, sin embargo su actividad se limita ser "un policía ambiental" ya que se enfoca a los procesos administrativos o penales en su caso, cuyo objetivo lejos de ser la reparación, es la sanción de las presuntas violaciones a las leyes ambiental.

17. El juicio de amparo en México es el mecanismo procesal encargado de tutelar los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución; sin embargo como lo analizamos en esta tesis, dicha institución no ha evolucionado y por lo tanto no es un medio eficaz para la protección de intereses colectivos; por lo que coincidimos con el Dr. Lucio Cabrera en que es necesario reestructurar completamente este juicio con la finalidad de eliminar la Formula Otero, y así posibilitar la protección del derecho a un medio ambiente adecuado.
18. Si bien consideramos que la denuncia popular es un mecanismo por el cual los particulares pueden ayudar en la protección ambiental, esto se limita al inicio de un procedimiento no existiendo la posibilidad de que constate que se dio un efectivo cumplimiento a la normatividad ambiental.
19. El artículo 180 de la LGEEPA es sin duda el mecanismo, por el momento, más eficaz con el que contamos en la protección del medio ambiente, ya que permite a grupos que hagan uso de este; sin embargo tiene un requisito procesal, el cual es la comprobación de una afectación directa y real sobre recursos naturales, lo que dificulta la interposición de este medio de defensa.
20. En virtud de lo anterior, se evidencia la necesidad de que exista una autoridad que vele por el derecho consagrado en el artículo 4 Constitucional, pero que a diferencia de la CNDH se encuentre especializada en la materia ambiental, y que además no presente requisitos procesales de difícil superación para los particulares.

21. La CNDH es la autoridad encargada de proteger derechos concretos respecto a individuos determinados, sin embargo no cuenta con la capacidad ni la especialización necesaria para atender un derecho tan complejo como el que aquí estudiamos, por lo tanto, la CNDH no protege derechos colectivos.
22. El Acuerdo Paralelo sobre Cooperación Ambiental para América del Norte, es un instrumento trascendental en la protección del ambiente en nuestra región, cuyo principal postulado es dar un "enforcement" a las leyes ambientales tanto en México como en Canadá y Estados Unidos.
23. El "enforcement" al que México se obligó con la firma del Acuerdo se encuadra en mejorar la gestión ambiental.
24. Esto es, que no basta expedir leyes que protejan el ambiente únicamente, sino que la autoridad ambiental debe prever métodos de capacitación para el personal que habrá de vigilar el cumplimiento de tales disposiciones.
25. Así mismo, la Autoridad Ambiental deberá establecer lineamientos por los cuales sea posible la creación de índices que verifiquen el cumplimiento, desarrollo, pero sobre todo efectividad de la normatividad ambiental y del personal que debe aplicarla.
26. Aunado a lo anterior, México debe garantizar el fácil acceso de los particulares a los juicios ambientales, esto es que deben existir mecanismos que posibiliten que cualquier persona pueda ejercitar su derecho consagrado en el artículo 4.

27. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, propuesta por el Senador Cantón Zetina y aprobada en el Pleno de la Cámara de Senadores, es sin duda una Institución que pondría a la vanguardia a México en lo que a protección ambiental se refiere.
28. Dicha Comisión haría posible que los particulares tuvieran una real participación en los procedimientos ambientales, pues con su denuncia se podría originar una resolución que sería de gran ayuda en la gestión ambiental.
29. Finalmente la Comisión participaría en la calificación de la reparación del daño causado, que como lo vimos en esta tesis, no tiene ningún procedimiento en nuestro marco normativo y que a nuestro parecer debe ser una preocupación primordial en nuestros legisladores ya que un verdadero fin de la protección ambiental debe ser la restauración de los ecosistemas dañados y no únicamente castigar a quienes hayan infringido la normatividad ambiental.
30. En conclusión el derecho a un medio ambiente adecuado es un derecho de pertenencia colectiva y difusa, cuya protección no debe remitirse únicamente a nuestro marco normativo sino que necesita de la cooperación internacional, así como de la creación de nuevos mecanismos e instituciones que complementen a los ya existentes en nuestra legislación, debiendo las autoridades con esto dar cumplimiento efectivo de las leyes ambientales so pena de caer en incumplimiento del ACAN.

## **BIBLIOGRAFIA**

**BAÑO LEON**, Jose María, **"La Tutela Judicial del Medio Ambiente: El Derecho del Medio Ambiente y Administración Local"**, Ed. Civitas, Barcelona, España, 1996

**BELLVER CAPELLA**, V **"Ecología: de las Razones a los Derechos"**, Ed. Ecorama, Granada, España, 1994

**BRAÑES**, Raúl, **"Manual de Derecho Ambiental Mexicano"**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000.

**CABRERA ACEVEDO**, Lucio, **"El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos"**, Ed. Porrúa, México, D.F., 2000

**CABRERA ACEVEDO**, Lucio, **"El Derecho de Protección al Ambiente"**, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1981.

**CAIANELLO**, V. **"Introduzione al tema del Convegno"**, Rilevanza e tutela degli interessi diffusi, modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività, **Atti del XXIII Convegno di studi de scienza dell'amministrazione"**. Dott. A. Giuffé Editore, Milano, 1978

**CANTON ZETINA**, Oscar (CARBONELL, Miguel, Coordinador), **"El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado. Derechos Fundamentales y el Estado. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional"**, Ed. UNAM – IIJ, Distrito Federal, México, 2002

CARMONA DE OROZCO, María del Carmen, **“Los Derechos Humanos y el ambiente en América Latina”**, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala, 1993

CARMONA LARA, María del Carmen, **“Nuestros Derechos en Relación con el Medio Ambiente”**, Colección Nuestros Derechos, IJ – Cámara de Diputados, México, D.F., 2000.

CIENFUEGOS SALGADO, David, **“Constitución y Medio Ambiente”**, Revista Lex, 3ª Epoca, Año V, Mayo 2001 No. 71, SUPLEMENTO, p. XVI

CONCHA, Miguel, (JIMENEZ GUZMAN, Lucero coordinadora), **“Derechos Humanos y Seguridad Económica y Ecológica: Estrategias para un Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI”**, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México, 1995

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos, **“La Protección del Medio Ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español”**, Investigaciones Jurídicas, Bilbao, España 1992,

FERRANDO, Esperanza, **“La Calidad de Vida como Principio Inspirador del Derecho al Medio Ambiente”**, Suplemento Humana Iura de Derechos Humanos, No. 6 Año 1996, Universidad de Navarra, España. Pp 97-118

FIX-ZAMUDIO, Héctor **“Derechos Humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III”**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2001.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo **“Hacia una Nueva Justicia Administrativa”**, Ed. Civitas, Madrid, España, 1989

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, **"Los Derechos públicos subjetivos"**, Anuario de Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Chile, 1975.

GIMENO SENDRA, Vicente, **"Constitución y Proceso"**, Ed. Tecnos, Madrid, 1988

HERNANDEZ MARTINEZ, Ma. Del Pilar, **"Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos"**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997

HURTUBIA, Jaime **"Ecología y desarrollo; Evolución y Perspectivas del Pensamiento Ecológico"**, FCE, México, 1980.

JAQUENOD DE ZOGON, Sílvia, **"El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores"**, Ed. Dykinson, S.L., 3ª Edición, Madrid, España, 1991

KREBS, Charles, **"Ecología, Estudio de la Distribución y la Abundancia"**, Ed. Harla, México, 1980

LANDA, Cesar, **"Teorías de los derechos fundamentales"**, Revistas Cuestiones Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., pg. 69

LEFF, Enrique, **"Ecología y Capital"**, Ed. UNAM, México, 1986.

LOUIS, J.V., **"El Ordenamiento Jurídico Comunitario"**, Ed. Civitas, Madrid España 1990

MARGALEF, Ramón, **"La ecología, la tierra y la vida"**, Editorial Planeta, Barcelona, 3a Ed. 1983.

MARTIN MATEO, Roberto, **"Tratado de Derecho Ambiental"**, Ed. Trivium, Madrid, España, 1991

MARTIN MATEO, Roberto, **"Derecho Ambiental"**, Instituto de Estudios de Administración Local, Ed. Civitas, Madrid, España, 1977.

MEDLEG, Moisés, **"La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente"**, Revista del Instituto Nacional de Administración Pública No. 6, México 1996

ODUM, Eugene, **"Ecología: el Vínculo entre las Ciencias Naturales y las Sociales"**, Editorial Continental, México

OTZ, Hein, **"La protección en justice des interes collectifss, Tlabaeu de Droit compar-2"**, Acces a la Jusitice et état Providence, París, Económica, 1984, trad. Ma. Del Pilar Hernández Martínez.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, **"Responsabilidad Penal. La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental"**, Editado por IJJ-PEMEX, México, 1998

RIBERA NEUMANN, Teodoro, **"Los Derechos De La Tercera Generación: El Peligro De La Colectivización De Los Derechos"**, Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año XVII, No. 182 Junio, Buenos Aires, Argentina 2001

SANCHEZ RODRIGUEZ, L. I., **"Los Tratados Constitutivos y el Derecho Derivado"**, en la obra colectiva de García De Enterria, E., González Campos, J.D., Muñoz Machado, S., **Tratado de Derecho Comunitario Europeo**, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1986

SERRANO, Jose Luis, "Ecología y Derecho", 2a Edición Ed. ECORAMA, Granada, España, 1992.

VON BERTALANFFY, "Teoría General de los Sistemas", Fondo de Cultura Económica, México, 1982

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

ANEXO UNO  
EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

ESTADO	ARTICULO	TEXTO
Baja California	artículo 7º	El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución..... Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Las autoridades públicas del Estado, harán lo conducente a fin de que se asegure el disfrute de este derecho.
Baja California Sur	Artículo 18	Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la protección de la salud y seguridad sociales, teniendo como objetivo la permanente superación del nivel de vida de la población y el saneamiento del medio ambiente.
Coahuila.	Artículo 172	Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. El Estado y los Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Para quienes violen lo dispuesto en el párrafo anterior en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales, o en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño.
Colima	Artículo 1º	El Estado de Colima reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución General de la República y los establecidos en esta Constitución. Con respecto a la libertad, igualdad y seguridad jurídica, se establecen las siguientes declaraciones: X.- Todas las autoridades, dentro de la esfera de sus atribuciones, estarán obligadas en su ejercicio a vigilar por la conservación, protección y fomento del medio ambiente y de los recursos naturales de la entidad.
Durango	Artículo 3	En el Estado de Durango, toda persona tiene derecho a la libertad, la seguridad personal, un medio ambiente sano, vivienda digna y decorosa, adecuada a las necesidades del hogar, al trabajo y a la educación, en el caso de las etnias duranguenses, esta será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones.
Jalisco	Artículo 15	Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad. Para ello: III. Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos y entorno ambiental, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO UNO  
EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

ESTADO	ARTICULO	TEXTO
		<p>mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; V. La legislación local protegerá el patrimonio ambiental cultural de los jaliscienses. Las autoridades con la participación corresponsable de la sociedad, promoverán la conservación y difusión de la cultura del pueblo de Jalisco, y el respeto y preservación del entorno ambiental;</p> <p>VII. Las autoridades estatales y municipales para la preservación de los derechos a que alude el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, velarán por la utilización sustentable de todos los recursos naturales con el fin de conservar y restaurar el medio ambiente.</p>
Morelos	Capítulo VII.- De La Protección Del Ambiente Y Del Equilibrio Ecológico Artículo 85-D	El Ejecutivo garantizará la conservación del patrimonio natural de la Entidad, la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico a que tienen derecho los habitantes del Estado
Nuevo León	Artículo 3	<p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley establecerá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y determinará la participación del Estado y sus Municipios en la materia.</p> <p>Todos los habitantes tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo. Los Poderes del Estado, en forma coordinada con la ciudadanía, velarán por la conservación de los recursos naturales, así como su uso y explotación; a proteger y mejorar la calidad de vida, tanto como defender y restaurar el medio ambiente, en forma solidaria en el logro de estos objetivos de orden superior.</p>
San Luis Potosí	Artículo 15	<p>Todos los habitantes del Estado tienen derecho a gozar de un ambiente sano, por lo que, en la esfera de su competencia y concurrentemente con los Ayuntamientos, el Gobierno del Estado llevará a cabo programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales de la entidad, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Las leyes que al efecto se expidan serán de orden público e interés social y fomentarán la cultura de protección a la naturaleza, el mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección y propagación de la flora y la fauna existentes en el territorio del Estado.</p>
Yucatán	Artículo 86	<p>El Estado, en su función ordenadora de la convivencia humana, ejercerá la acción que le compete, en la medida necesaria para asegurar la solidaridad de los elementos asociados y garantizar a éstos una equitativa participación en el bienestar que nace de la convivencia misma.</p> <p>El Estado, por medio de sus Poderes Públicos, garantizará el</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO UNO  
EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

ESTADO	ARTÍCULO	TEXTO
		<p>respeto al derecho a todo individuo de gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán, basado en los siguientes principios:</p> <p>I.- Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir en un ambiente saludable que les permita una vida digna, y a hacer uso racional de los recursos naturales con que cuenta la Entidad, para alcanzar el desarrollo sostenido, en los términos que señale la ley de la materia:</p> <p>II.- A ninguna persona se le puede obligar a llevar a cabo actividades que ocasionen o puedan ocasionar deterioro al ambiente, en los términos que señale la Ley de la materia; y</p> <p>III.- Los habitantes del Estado tienen derecho a conocer y tener acceso a la información: actualizada acerca del estado del ambiente y de los recursos naturales de la Entidad, así como a participar en las actividades destinadas a su conservación y mejoramiento</p>
Distrito Federal	Artículo 19	Los derechos a que se refiere este capítulo se ejercerán en los términos y condiciones que señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y las demás leyes y reglamentos, los cuales determinarán las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y la preservación del medio ambiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO DOS

## DELITOS PREVISTOS EN LAS LEYES AMBIENTALES DE LOS ESTADOS

	ESTADO	FECHA	DELITOS PREVISTOS EN EL:
1.	Aguascalientes	27 jun 1993	Capítulo V Art. 185 Art. 186 (remite al código penal)
2.	Baja California	29 feb 1992	No prevé delitos
3.	Baja California Sur	30 nov 1991	Delitos del fuero común en materia ambiental Art. 126 al 131
4.	Campeche	22jun1994	Capitulo VI Art. 193 y 194
5.	Chiapas	31 julio 1991	Capítulo II Atentados contra el saneamiento del Ambiente y la Ecología del Estado Art. 286 al 292 Daños Art. 204 al 206
6.	Chihuahua	26oct 1991 Ultimas Reformas 11abr 1998	Capítulo VI Delitos el Orden Común Art. 142 al 147
7.	Coahuila	7Oct1998 Ultima reforma 20mar2001	Art. 198
8.	Colima	6oct1990	Art. 97 De los delitos (26nov1992) art. 121 bis art. 121 bis uno
9.	Durango	25 mayo 1990 Ultima reforma 27 may 2001	Delitos contra la Ecología Art. 101, 102 y 103
10.	Estado de México	7 mar 1997	No prevé delitos
11.	Guanajuato	8 feb 2000	No prevé delitos
12.	Guerrero	19mar1991	Capitulo VI Delito del Fuero Común Art. 159 al 164
13.	Hidalgo	30dic1998	Capítulo VIII De los delitos ambientales Art. 213 al 217
14.	Jalisco	6jun1989	De la comisión de delitos Art. 170 y 171
15.	Michoacán	7may1992	No prevé delitos
16.	Morelos	22dic1999	Art. 162 Capitulo VI

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO DOS  
DELITOS PREVISTOS EN LAS LEYES AMBIENTALES DE LOS ESTADOS

			Delitos Ambientales Art. 199 y 200
17.	Nayarit	29ene1992	Art. 82 Capítulo VI Art. 104
18.	Nuevo León	26jun1989	Art. 142 al 146
19.	Oaxaca	10oct1998	No prevé delitos
20.	Puebla	22nov1991	Capítulo VI 155 al 160
21.	Querétaro	26may1988	Capítulo VI De los delitos ambientales Art. 128 al 132
22.	Quintana Roo	Mar1989	Delitos del orden común Art. 129 al 132
23.	San Luis Potosí	15dic1999 Reformado 19abr2000	De los delitos ambientales estatales Art. 174 al 179
24.	Sinaloa	3jul1991	De las sanciones penales Art. 164 al 169
25.	Sonora	3ene1991	No prevé delitos
26.	Tabasco	20 dic 1989	Capítulo VI Art. 244
27.	Tamaulipas	12dic1991	Delitos del fuero común Art. 164 al 168
28.	Tlaxcala	2mar1994	Delitos contra la ecología Art. 101 fracc. II
29.	Veracruz	22may1990	No prevé delitos
30.	Yucatán	22abr1999	No prevé delito
31.	Zacatecas	27dic1999	Capítulo VI Art. 114 Art. 135 al 141
32.	Distrito Federal	13ene2000	De los delitos ambientales Art. 225 y 226

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO DOS  
DELITOS PREVISTOS EN LOS CODIGOS PENALES DE LOS ESTADOS

ESTADO	FECHA	DISPOSICIONES
Aguascalientes	Ultima reforma 19feb2001	Título Decimonoveno Art. 221
Baja California	20ago1989 Ultima reforma 12jun1998	No hay disposiciones en la materia
Baja California Sur	14dic1990 Ultima reforma 25may2000	Delitos contra la ecologia Art. 268
Campeche		No hay disposiciones en la materia
Chiapas	Ultimas reformas 8abr1998	Capitulo II. Atentados contra el saneamiento del ambiente y la ecologia del estado Art. 205 y 206
Chihuahua		No hay disposiciones en la materia
Coahuila		Art. 31 Art. 291
Colima	11jul1985 Ultima reforma 30dic2000	Delitos contra la seguridad publica Art. 136 y 137
Durango	22ago1991	Delitos contra la ecologia Art. 219
Estado de México	Reformado 20mar2000	Art. 230
Guanajuato	Reformado 2jun1991	Delitos contra la ecologia Art. 295 al 299
Guerrero	15oct1986	Sección Quinta Capítulo Unico Delitos Ambientales Art. 300
Hidalgo	9jun1990 Ultima reforma 22mar1999	No hay disposiciones en la materia
Jalisco	2sept1982	No hay disposiciones en la materia
Michoacán		No hay disposiciones en la materia
Morelos	19oct1996	Art. 242.
Nayarit	28nov1986	Art. 384
Nuevo León	26mar1990	Art. 164
Oaxaca		No hay disposiciones en la materia
Puebla		No hay disposiciones en la materia
Querétaro		No hay disposiciones en la materia
Quintana Roo	28feb1991	Capítulo II Delitos contra la Ecologia Art. 127 al 132
San Luis Potosí	30sept2000	No hay disposiciones en la materia
Sinaloa	1abr1998	Daños a bienes de utilidad pública Art. 229 y 230
Sonora	1may1994	Delitos contra la ecologia Art. 337 al 340

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO DOS  
DELITOS PREVISTOS EN LOS CODIGOS PENALES DE LOS ESTADOS

ESTADO	FECHA	DISPOSICIONES
Tabasco	22feb1997	Art. 304
Tamaulipas		No hay disposiciones en la materia
Tlaxcala		No hay disposiciones en la materia
Veracruz	13sept1980	Art. 221
Yucatán (Código de Defensa Social del Estado)	13dic1987	Delitos contra la ingeniería sanitaria Art. 184 Delitos contra la economía pública Art. 229
Zacatecas		No hay disposiciones en la materia
Distrito Federal	30nov1997  Ultima reforma 28nov2000	Delitos Ambientales Art. 414 Art. 414 bis Art. 421 Art. 422 Art. 423 Art. 423 bis

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
Aguascalientes	<p><b>RECONSIDERACION DE MULTA</b></p> <p>ARTICULO 178.- La autoridad competente deberá considerar, en el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o las de urgente aplicación o subsanase las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a la imposición de la sanción y siempre que lo haga del conocimiento de la autoridad dentro del plazo establecido, como atenuante de la infracción cometida.</p> <p><b>RECURSO DE REVISION</b></p> <p>ARTICULO 183.- Los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán ser impugnados por los interesados afectados mediante el recursos administrativo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes.</p>	<p><b>DENUNCIA CIUDADANA</b></p> <p>ARTICULO 248.- Toda persona podrá denunciar ante las autoridades señaladas en el artículo 6 de esta Ley, todo hecho, acto u omisión, de competencia Estatal o Municipal, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si en la localidad no existiere representación de la autoridad en materia de ecología, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal del lugar, quien tiene la obligación de turnarla a la Delegación de la Dirección más próxima, para que se siga el procedimiento que corresponda.</p> <p>Si la denuncia presentada, resulta del orden Federal, la autoridad receptora, declinará su atención y la turnará a la Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología.</p>
Baja California	<p><b>RECURSO DE REVOCACION</b></p> <p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Articulo 239.- Las Resoluciones Dictadas Con Motivo De La Aplicación De Esta Ley, Sus Reglamentos Y Disposiciones Que De Ella Emanen, Podrán Ser Recurridas Por Los Interesados Los Recursos Precedentes, Son De Revocación Y De Inconformidad.</p>	<p><b>PROCEDIMIENTO PARA DENUNCIAR DESEQUILIBRIOS ECOLOGICOS</b></p> <p>ARTICULO 248.- Toda persona podrá denunciar ante las autoridades señaladas en el artículo 6 de esta Ley, todo hecho, acto u omisión, de competencia Estatal o Municipal, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
		<p>preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si en la localidad no existiere representación de la autoridad en materia de ecología, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal del lugar, quien tiene la obligación de turnarla a la Delegación de la Dirección más próxima, para que se siga el procedimiento que corresponda.</p> <p>Si la denuncia presentada, resulta del orden Federal, la autoridad receptora, declinará su atención y la turnará a la Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología.</p>
Baja California Sur	<p>RECONSIDERACION DE MULTA</p> <p>Art. 117 Segundo Párrafo. En Los Casos En Que El Infractor Solucionare La Causa Que Dio Origen Al Desequilibrio Ecológico Ambiental, La Secretaria De Asentamientos Humanos Y Obras Publicas Del Gobierno Del Estado Y Los Ayuntamientos En El Ambito De Su Competencia, Podrán Modificar O Revocar La Sanción Impuesta.</p> <p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>Artículo 120.- Las Resoluciones Dictadas Con Motivo De La Aplicación De Esta Ley, Sus Reglamentos Y Disposiciones Que De Ella Emanen, Podrán Ser Recurridas Por Los Interesados En El Termin De Quince Días Hábiles Siguyentes A La Fecha De Notificación.</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>Artículo 38.- Se Concede Acción Popular Para Denunciar Ante Las Autoridades Competentes A Que Se Refiere La presente Ley, Todo Hecho, Acto U Omisión Que genere Contaminación O Deterioro Ambiental.</p>
Campeche	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTÍCULO 181.- Las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de esta Ley, reglamentos y</p>	<p>DENUNCIA POPULAR ARTÍCULO 160.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría Estatal, o ante las autoridades municipales, todo hecho, acto u omisión, de</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>disposiciones que de la misma emanen, podrán ser recurridas por quienes acrediten fehacientemente su interés jurídico ante la autoridad competente, dentro del término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva.</p>	<p>competencia estatal o municipal, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contravirtiendo las disposiciones de la Ley General, de la presente Ley, así como de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia presentada resulta del orden federal, deberá ser remitida a la autoridad competente, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a Partir de la fecha de recepción de la denuncia correspondiente</p>
Chihuahua	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p><b>ARTICULO 136.</b> Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p> <p><b>ARTICULO 137.</b> El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente sea depositado en el Servicio Postal Mexicano.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p><b>ARTICULO 148.</b> Cualquier persona tiene derecho y el deber de denunciar ante la dirección o ante la autoridad municipal que corresponda, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.</p> <p>La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene la ciudadanía, para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
Coahuila	<p><b>RECUSO DE REVISION</b></p> <p><b>ARTICULO 189.-</b> Los actos de las autoridades y las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y demás 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, ante las instancias competentes.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p><b>ARTICULO 204.-</b> Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Dirección o ante otras autoridades federales y municipales según corresponda, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y demás ordenamientos</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ANEXO TRES**  
**RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES**

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
		<p>que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal, y resulta del orden estatal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Dirección o la autoridad estatal competente. A su vez, las denuncias que resulten de orden federal o municipal, deberán ser turnadas a la autoridad respectiva.</p>
Colima	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Artículo 115. Las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ellos emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles a la fecha de su notificación.</p> <p>Artículo 116 El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito, ante el titular de la unidad administrativa que hubiese dictado la resolución recurrida, personalmente, o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación, la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 122.- Toda persona podrá denunciar ante las autoridades estatal y municipal correspondiente, según su competencia, todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad estatal o municipal y resultare del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la autoridad federal correspondiente, en un plazo que no exceda de 15 días de la fecha de su recepción.</p>
Durango	<p><b>RECURSO DE REVISION</b></p> <p>ARTÍCULO 104. Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTÍCULO 114 Se concede acción popular para denunciar ante la Secretaría o los gobiernos de los municipios todo hecho, acto u omisión que genere contaminación o deterioro ambiental</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
Estado de México	<p><b>RECURSOS ADMINISTRATIVOS</b></p> <p>Artículo 158. Los actos y resoluciones dictados por las autoridades competentes, con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos, bandos municipales, criterios y normas técnicas ambientales, convenios y demás legislación ambiental estatal, podrán ser recurridos por los interesados, en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 190. Es derecho de toda persona u organización social con fines ambientalistas, denunciar por escrito, de manera pacífica y respetuosa ante la Secretaría o ante las autoridades municipales, según el caso, los hechos, actos u omisiones que puedan producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o alteraciones en la salud o calidad de vida de la población.</p> <p>Si en la localidad no existiere representación de la Secretaría o de la dependencia que resulte competente, la denuncia se podrá formular ante cualquier otra autoridad estatal o municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante diversas autoridades estatales o ante la autoridad municipal, estas deberán remitirla sin demora a la Secretaría y podrán imponer las medidas de seguridad que resulten urgentes y que sean necesarias, en auxilio de dicha autoridad.</p>
Guanajuato	<p><b>RECONSIDERACION DE MULTA</b></p> <p>Artículo 168 último párrafo. En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación para subsanar las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la Procuraduría de Protección al Ambiente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 169 de esta Ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 182.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y los demás ordenamientos que rigen</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO TRES**  
**RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES**

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p><b>RECURSO DE REVISION</b></p> <p>Artículo 177.- 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 impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada o acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido.</p>	<p>materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden estatal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría de Protección al Ambiente</p>
Guerrero	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>ARTICULO 153. Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la presente Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p> <p>ARTICULO 154. El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, directamente ante dicha unidad administrativa o por correo certificado, con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de representación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el Servicio Postal Mexicano.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 165. Toda persona podrá denunciar ante las dependencias competentes del estado y de los municipios o ante otras autoridades, municipales o federales, según su competencia, todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Secretaría.</p>

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

ANEXO TRES  
 RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
Hidalgo	<p><b>RECONSIDERACION DE LA MULTA</b></p> <p>Artículo 183.- En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por el Consejo, se podrán revocar, sustituir o conmutar las sanciones impuestas siempre y cuando el infractor no sea reincidente.</p> <p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Artículo 198.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones emanadas de ella, que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán ser recurridas por los interesados ante el Consejo o el Presidente Municipal, según sea el caso, mediante el recurso de inconformidad o intentar las vías judiciales correspondientes.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 218.- Toda persona podrá denunciar ante el Consejo o ante las autoridades municipales todo hecho u omisión que:</p> <p>I.- Produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente y</p> <p>II.- Contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante el Consejo y no fuese de su competencia, ésta deberá remitirla a la autoridad respectiva.</p> <p>Los ayuntamientos que reciban denuncias que no resulten de su competencia, deberán turnarlas a la autoridad competente.</p>
Jalisco	<p><b>RECONSIDERACION DE MULTA</b></p> <p>Artículo 142 último párrafo. En caso de que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la autoridad competente, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el capítulo de medidas de seguridad de la presente ley, previa petición por escrito que formule el interesado ante la autoridad competente, el superior jerárquico podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.</p> <p><b>RECURSO DE REVISION</b></p> <p>Artículo 154. Las resoluciones, autorizaciones, licencias,</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 172. La sociedad, entendida ésta como cualquier persona física o moral, grupo social, organización no gubernamental, sociedades y asociaciones, podrá denunciar ante el gobierno del estado y los gobiernos municipales, según corresponda, todo hecho, acto u omisión que ocasione o pueda ocasionar desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente ley, y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>La denuncia popular tendrá como objetivo ser un instrumento de participación social, a través del cual, la autoridad competente tendrá conocimiento de hechos,</p>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>concesiones, dictámenes técnicos o, en general, actos administrativos que el gobierno del estado o los gobiernos municipales, según corresponda, dicten con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, que concluyan el procedimiento administrativo del cual derivan, podrán ser impugnados por los interesados, mediante el recursos de revisión, en el término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de su notificación o cuando el afectado haya tenido conocimiento del mismo; o de forma optativa, podrán ser impugnados ante las instancias jurisdiccionales competentes.</p>	<p>actos u omisiones que impliquen desequilibrios ecológicos o daños al ambiente y sean detectados por la sociedad, facultando al gobierno del estado o el gobierno municipal correspondiente, para llevar a cabo las diligencias que se valoren oportunas a efecto de verificar dichas irregularidades y, en su caso, realizará los actos de inspección e imposición de medidas tendientes a corregir las mismas.</p>
Michoacán	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Artículo 190.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.</p> <p>Artículo 191.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante la autoridad que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso, se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente haya sido depositado en el servicio postal.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 196.- Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría o ante la autoridad estatal, Municipal o Ministerio Público competente, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al medio ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de las formas contempladas en esta Ley.</p> <p>La denuncia popular deberá ser presentada ante la autoridad Competente, atendiendo a su materia:</p> <p>I. Cuando se trate de asuntos relacionados a recursos Forestales, ante la Comisión;</p> <p>II. Cuando se trate de asuntos relacionados con el agua, ante COMAPAS;</p> <p>III. Cuando se trate de asuntos relacionados con la emisión de contaminación a la atmósfera por fuentes fijas Industriales no consideradas peligrosas y de contaminación visual en paisaje natural, emisiones de ruidos, olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por fuentes industriales consideradas no peligrosas, ante la Secretaría; y,</p> <p>IV. Cuando se trate de asuntos relacionados con</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES**

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
		<p>contaminación en zona urbana, emisión de olores, vibraciones, energía térmica y lumínica emitida por establecimientos comerciales y de servicios y de emisión de contaminación a la atmósfera por fuentes fijas o móviles de actividades comerciales y de servicios, ante el ayuntamiento que corresponda.</p> <p>La denuncia popular es el instrumento jurídico que tiene la ciudadanía, para evitar que se contravengan o violenten las disposiciones del presente ordenamiento y las demás normas que regulen las materias relacionadas con el equilibrio ecológico, la prevención, preservación y protección del medio ambiente.</p>
Morelos	<p><b>RECONSIDERACION DE MULTA</b></p> <p>Artículo 173 penúltimo párrafo. En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos determinados por la Secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente y no se trate de los supuestos previstos en el artículo 174 de ésta Ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.</p> <p><b>RECURSO DE REVISION</b></p> <p>ARTÍCULO 193.- Las resoluciones dictadas por la Secretaría dentro de los procedimientos administrativos que se hayan instaurado con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los interesados mediante el recurso de revisión, el cual se deberá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. El recurso de revisión se interpondrá directamente ante el Titular de la Secretaría, quien en su caso, acordará su admisión o desechamiento.</p>	<p><b>DENUNCIA CIUDADANA</b></p> <p>ARTÍCULO 201.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar la Secretaría o los municipios, o bien ante el Ministerio Público, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante el Gobierno del Estado, autoridad municipal o local y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y del orden estatal a la Secretaría.</p> <p>La denuncia ciudadana, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Morelos para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente Ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido.	ecológico.
Nayarit	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTICULO 98.</p> <p>Las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de esta ley, su reglamento y disposiciones que de ella emanen podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles a la fecha de su notificación.</p> <p>ARTICULO 99.</p> <p>El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiese dictado la resolución recurrida, personalmente, o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso, se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano.</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>ARTICULO 105.</p> <p>Toda persona podrá denunciar ante las autoridades estatal y municipal correspondiente, según su competencia, todo hecho, acto u omisión que produzca el desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente ley, y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
Nuevo León	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTICULO 135.- La ejecución de medidas de seguridad y las resoluciones definitivas dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas mediante inconformidad de los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>ARTICULO 148.- Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría o ante la Autoridad Municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas. La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene la población para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente Ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
Oaxaca	<p><b>RECURSO DE REVOCACION</b></p> <p>ARTICULO 163.- Los interesados afectado por los actos y resoluciones del Instituto, podrán interponer en un plazo no mayor de tres días hábiles a partir de la fecha de la notificación correspondiente el recurso de revocación.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 130.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, podrán denunciar ante el Instituto, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si en la localidad no existiera representación del instituto, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal correspondiente.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden estatal, deberá ser remitida para su atención y trámite al Instituto.</p>
Puebla	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>ARTICULO 149.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de la presente Ley, sus Reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación .</p> <p>ARTICULO 150.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el Titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación, la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el Servicio Postal Mexicano .</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 161.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o ante las Autoridades Municipales, según su competencia, todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley General de la presente Ley, sus reglamentos y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la prevención, y restauración del equilibrio ecológico .</p> <p>Si en la localidad no existiera representación de la Secretaría, la denuncia se podrá formular ante la Autoridad Municipal o Comisiones Municipales de Ecología, a elección del denunciante, o ante las oficinas</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO TRES**  
**RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES**

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
		<p>más próximas de dicha representación .</p> <p>Si la denuncia fuere presentada ante la Autoridad Local, y resulta del orden Federal, deberá ser remitida por la propia Autoridad para su atención y trámite, a la Secretaría de Desarrollo Social o su delegación en el Estado, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia.</p> <p>En el caso de que la denuncia fuere presentada ante la Autoridad Federal y resultare de orden local, la misma deberá ser remitida a la Secretaría para que ésta le dé atención, o en su caso, la remita a la autoridad municipal competente .</p>
Querétaro	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>ARTICULO 121.Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.</p> <p>ARTICULO 122.El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se ha depositado en el Servicio Postal Mexicano.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 133. Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Dirección de Ecología del Estado o ante la autoridad municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.</p> <p>La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Querétaro para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente Ley y la de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
Quintana Roo	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Artículo 121.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 133.- Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano a través de su Dirección</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## ANEXO TRES

## RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.</p> <p>Artículo 122.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el Titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se ha depositado en el Servicio Postal Mexicano</p>	<p>de Ecología, o ante la Autoridad Municipal de su domicilio, todo hecho, acto u misión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.</p> <p>La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Quintana Roo para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente Ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
San Luis Potosí	<p>RECONSIDERACION DE MULTA</p> <p>Artículo 154 fracc. VI. En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas dentro del plazo señalado por la autoridad, siempre y cuando el infractor no sea reincidente y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 160 de este ordenamiento, la autoridad podrá revocar o modificar la sanción impuesta.</p> <p>RECURSO DE RECONSIDERACION</p> <p>ARTICULO 162. El particular o persona a quien se le hubiere instruido procedimiento administrativo y se considere afectado por las resoluciones que dicte la SEGAM, los ayuntamientos u organismos operadores del agua según el caso, en la aplicación de las disposiciones de esta Ley, podrá solicitar su revocación o modificación mediante el recurso de reconsideración.</p> <p>El recurso referido deberá interponerse dentro del término de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución recurrida o de aquella en que tenga conocimiento de la misma por cualquier medio.</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>ARTICULO 165.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, podrán denunciar personalmente, por vía telefónica o vía fax ante la SEGAM, los ayuntamientos u organismos operadores del agua según el caso, todo hecho, acto u omisión de competencia local que produzca o pueda producir daños al ambiente o a la salud humana; la autoridad, una vez que reciba la denuncia respectiva, le dará seguimiento conforme a los términos expuestos en el presente ordenamiento.</p> <p>En aquellos casos en que como resultado del ejercicio de sus atribuciones la SEGAM, los ayuntamientos u organismos operadores del agua tengan conocimiento de actos u omisiones que pudiesen constituir delitos en materia ambiental, formularán ante el Ministerio Público denuncia por escrito conforme a los términos y condiciones previstos en esta legislación.</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO TRES**  
**RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES**

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
Sinaloa	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>Artículo 137. Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus Reglamentos y Disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p> <p>Artículo 138. El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el Titular de la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el Servicio Postal Mexicano.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 143. Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante las Autoridades Municipales, todo hecho, acto u omisión de competencia Federal, Estatal o Municipal, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley general, de la presente Ley, o de los demás Ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia presentada resulta del orden federal, deberá ser remitida a la Autoridad competente, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia.</p>
Sonora	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p>ARTICULO 157.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el</p> <p>término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p> <p>ARTICULO 158.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>ARTICULO 163.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante los Ayuntamientos, todo hecho, acto u omisión de competencia estatal o municipal, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley General, de la presente Ley, o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la denuncia presentada resulta del orden federal, deberá ser remitida a la autoridad competente, en un plazo no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la denuncia.</p>
Tabasco	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p>Artículo 137.- Toda persona, grupos sociales,</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO TRES  
RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>Artículo 227.- Las resoluciones definitivas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los interesados afectados ante la autoridad que haya dictado la resolución, mediante el recurso de inconformidad dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.</p>	<p>organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades,</p> <p>podrán denunciar ante la Secretaría o ante otras autoridades municipales todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga</p> <p>las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si la autoridad municipal recibe la denuncia en materia de competencia Federal, la deberá remitir para su atención a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y si es de competencia Estatal a la Secretaría para su atención y trámite.</p>
Tamaulipas	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTICULO 159. El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la Secretaría, en el caso del Estado, y ante el Presidente Municipal respectivo, en el caso de los Ayuntamientos, sin perjuicio de lo que en esta materia dispongan los bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno municipales, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso de tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el Servicios Postal Mexicano.</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>ARTICULO 55.</p> <p>Toda persona debe denunciar ante la Secretaría o las autoridades municipales correspondientes, actos, hechos u omisiones de competencia local, que produzcan desequilibrios ecológicos o daños al ambiente contraviniendo la presente Ley o las disposiciones reglamentarias que de ella se deriven y las normas técnicas ecológicas que expida la Federación en las materias objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</p>
Tlaxcala	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTICULO 97.- Los actos y resoluciones dictados por las</p>	<p>DENUNCIA POPULAR</p> <p>ARTICULO 12.- Toda persona física o moral, podrá</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
 RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>autoridades competentes con motivo de la aplicación de esta Ley, sus Reglamentos, Bandos Municipales, criterios y normas técnicas, convenios y demás legislación estatal, podrán ser recurridos por los interesados dentro del plazo de cinco días naturales, contados a partir de la fecha de su notificación.</p> <p>El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito dirigido a la autoridad que hubiere dictado el acto o resolución recurrida.</p> <p>El escrito del recurso contendrá:</p> <p>I.- Nombre y domicilio del recurrente y en el caso el de la persona que promueva en su nombre o representación, acreditando la personalidad con que comparece, cuando no actúe a nombre propio.</p> <p>II.- La fecha en que bajo protesta de decir verdad manifieste el recurrente que tuvo conocimiento del acto o resolución impugnada.</p> <p>III.- El acto o resolución que se impugna.</p> <p>IV.- Los agravios que a juicio del recurrente le causen el acto o resolución recurrida.</p> <p>V.- El nombre de la autoridad que haya dictado el acto o resolución recurrida.</p> <p>VI.- Las pruebas que el recurrente ofrezca, siempre que se relacionen directamente con el acto o resolución impugnada, exceptuando la confesional de las autoridades.</p> <p>VII.- En el caso, la solicitud de suspensión del acto o resolución impugnada previo el otorgamiento de la garantía respectiva.</p>	<p>denunciar bajo protesta de decir verdad, ante la Coordinación General de Ecología del Estado, o ante las Autoridades Federales o Municipales, todo hecho, acto u omisión que lesione o dañe el medio ambiente o el ecosistema del Estado. Si la denuncia resultare de orden federal, ésta se remitirá a la autoridad correspondiente. Con el objeto de garantizar la seguridad individual del denunciante, es responsabilidad de la autoridad en la materia, mantener su anonimato, lo que no excluye a la autoridad o autoridades a emitir una respuesta al denunciante en un término no mayor de treinta días naturales a la fecha de recepción de la denuncia.</p>
Veracruz	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>Artículo 146. En un plazo de cinco días hábiles, contados</p>	<p>Artículo 131. Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría de Desarrollo Urbano o los Ayuntamientos, en</p>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## ANEXO TRES

## RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>a partir de la fecha de la notificación de la resolución a que se refieren los artículos 143 y 144 de esta Ley, el interesado podrá interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la autoridad que la haya dictado. La interposición del recurso, suspenderá de plano la ejecución de la resolución.</p>	<p>el ámbito de sus respectivas competencias, las conductas o hechos que produzcan desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Las autoridades estatales y municipales, se remitirán las denuncias que reciban y no sean de su competencia.</p> <p>Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad Estatal o Municipal y resulta del orden Federal, deberá ser remitida a la Delegación en el Estado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.</p>
Yucatán	<p><b>RECURSOS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 119.</b> Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, su reglamento y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los interesados en los términos de la Ley de lo Contencioso Administrativo.</p> <p><b>CUARTO TRANSITORIO.</b> Todos los procedimientos y recursos administrativos relacionados con las materias de esta Ley, que se hubieren iniciado bajo su vigencia, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones del ordenamiento que se abroga.</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p><b>ARTÍCULO 90.</b> Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría o los Ayuntamientos, según corresponda, todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico, daños al ambiente o estén en contravención de las disposiciones de esta Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
Zacatecas	<p><b>RECURSO DE INCONFORMIDAD</b></p> <p><b>ARTICULO 129.</b></p> <p>Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su</p>	<p><b>DENUNCIA POPULAR</b></p> <p><b>ARTICULO 142.</b></p> <p>Cualquier persona tiene el derecho y el deber de denunciar ante la Secretaría o ante la autoridad municipal de su domicilio, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar daños al ambiente o produzca</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ANEXO TRES  
 RECURSOS QUE PUEDE PROMOVER EL PARTICULAR EN LAS LEYES AMBIENTALES ESTATALES

ESTADO	RECURSO	DENUNCIA POPULAR
	<p>notificación.</p> <p>ARTICULO .130.</p> <p>El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente sea depositado en el servicio postal mexicano.</p>	<p>desequilibrio ecológico en cualquiera de sus formas.</p> <p>La denuncia popular, por consiguiente, es el instrumento jurídico que tiene el pueblo de Zacatecas, para evitar que se contravengan las disposiciones de la presente ley y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p>
Distrito Federal	<p>RECURSO DE INCONFORMIDAD</p> <p>ARTÍCULO 220.- Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos, normas ambientales del Distrito Federal y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas sin que se pruebe el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p>	<p>DENUNCIA CIUDADANA</p> <p>ARTÍCULO 80.- Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la autoridad ambiental, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.</p> <p>Si por la naturaleza de los hechos denunciados se tratare de asuntos de competencia del orden federal o sujetos a la jurisdicción de otra autoridad federativa, la misma autoridad que la recibió deberá turnarla a la autoridad competente.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, los interesados podrán presentar su denuncia directamente ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal si consideran que los hechos u omisiones de que se trate pueden ser constitutivos de algún delito, en cuyo caso deberá sujetarse a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.</p>

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

XXVI



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

OFICIO FDER/SEJE/073/02.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR.**  
**P R E S E N T E.**

El pasante JULIO OMAR GUTIERREZ PACHECO, con número de cuenta 9551104-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección de la Dra. María del Carmen Carmona Lara, titulada: "EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LA LEGISLACION MEXICANA".

El pasante GUTIERREZ PACHECO ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Ciudad Universitaria, D.F., a 3 de diciembre de 2002.  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

**TESIS C**  
**FALLA DE**

cle

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

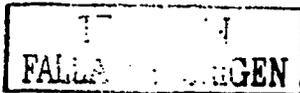
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria  
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. Fax (52-5) 665-2193



**ASUNTO: SOLICITUD PARA MODIFICAR TEMA**

**LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO**

Director del Seminario de Estudios Jurídico Económicos  
Facultad de Derecho  
UNAM  
Presente.



Estimado Lic. Arias:

Me refiero a la tesis que se encuentra inscrita por el estudiante **JULIO OMAR GUTIERREZ PACHECO** con número de cuenta **9551104-1**, titulada **"El Daño y la Responsabilidad Ambiental en México"**, la cual fue inscrita en el seminario a su cargo; y **la cual solicitamos sea modificada** por **"El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado en la Legislación Mexicana"**.

Esto se debe a que a partir de la investigación que ha realizado el alumno, han surgido nuevos enfoques en los que este tema se inserta a partir del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado, derecho consagrado por nuestra Constitución en el artículo 4º desde 1999,. Por ello es necesario un estudio que permita que contemos con un mecanismo eficaz que haga valer ese derecho para determinar quienes son los responsables

En virtud de lo anterior, le solicito tenga a bien el modificar la inscripción de la Tesis, dado que considero que este es un tema que tiene que ser analizado en una primera fase para llegar a que sea un derecho realmente efectivo.

Sin mas por el momento, agradezco la atención a la presente y reciba un cordial saludo.

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, a 21 de Enero de 2002.

ATENTAMENTE

**DRA. MARIA DEL CARMEN LARA**  
INVESTIGADORA

XXVIII



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Derecho**

**Registro de Inscripción al Seminario**

**No. de Registro: 10486**

**Fecha Inscripción: 08/febrero/2002**

**No. de cuenta: 95511041 GUTIERREZ PACHECO JULIO OMAR**

**Título de tesis: EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO EN LA LEGISLACION MEXICANA**

**Asesor: CARMONA LARA MARIA DEL CARMEN**

**Fecha limite: 09/febrero/2004**

**Seminario: ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS**

**Observaciones: CAMBIO DE TEMA- ( VIGENCIA - 03 - OCTUBRE - 2001 AL 2003 )**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ATENTAMENTE**

Ciudad Universitaria D.F. a 8 de febrero de 2002

**Lic. Luis Gustavo Arratibel Salas**  
**Secretario General**