



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA PROBLEMÁTICA DE LOS INTERESES DIFUSOS
EN MATERIA AMBIENTAL"

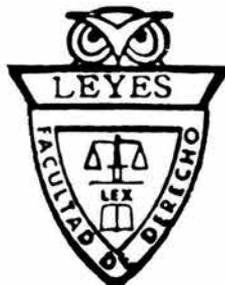
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

RITA MARCELA ROBLES BENITEZ



ASESOR: LIC. JOSE MANUEL SALAZAR URIBE



OCTUBRE 2004.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/077/04.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

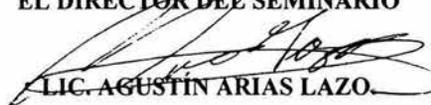
La pasante **RITA MARCELA ROBLES BENITEZ**, con número de cuenta **9232457-8** elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Manuel Salazar Uribe, titulada: **"LA PROBLEMÁTICA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN MATERIA AMBIENTAL"**.

La pasante **ROBLES BENITEZ** 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 **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"La interesada 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 HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 8 de septiembre de 2004.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

AGRADECIMIENTOS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**A LA FACULTAD DE DERECHO Y A CADA UNO DE LOS
MAESTROS QUE ME FORMARON**

**AL LIC. JOSE MANUEL SALAZAR POR SU PACIENCIA,
CONFIANZA, POR SU IMPULSO Y POR QUE SIN ÉL ÉSTE
TRABAJO NO HUBIERA SIDO POSIBLE...**

¡MIL GRACIAS PROFESOR!

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Roberto Benítez

RIB MARCELO

FECHA: 16-NOV-05

FIRMA: [Firma manuscrita]

*A MIS PADRES, MARTHA Y GABINO
POR SU TOLERANCIA Y AMOR.*

*A MIS HERMANOS, JUANITA, MARTHA ÁNGELICA Y GABINO
POR SU APOYO INCONDICIONAL.*

*A MIS QUERIDÍSIMOS AMIGOS, COMPLICES DE AVENTURAS
Y POR ESTAR CONMIGO EN LOS TIEMPOS BUENOS Y EN LOS
TIEMPOS DIFÍCILES.*

*...A FRIDA SACBÈ INSPIRACION
DE MI VIDA.*

LA PROBLEMÁTICA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN MATERIA AMBIENTAL

Índice.....	I
Introducción.....	1
CAPITULO 1: MARCO CONCEPTUAL.	
1.1. El Derecho de Acción.....	5
1.1.2 Definición del Derecho de Acción.....	5
1.1.3 El Interés Jurídico.....	7
1.1.4 Concepto de Interés Jurídico.....	8
1.1.5 Concepto de Interés Legítimo (LEGITIMACIÓN JURÍDICA).....	9
1.2 La Acción en materia de Amparo.....	11
1.2.1 Principios fundamentales para la procedencia del Amparo.....	12
1.2.2. Concepto de Garantía Individual.....	14
1.3 Concepto de Interés Público.....	15
1.3.1 Concepto de Interés Colectivo.....	16
1.3.2 Concepto de Intereses Difusos.....	17
1.3.3 Ubicación de los Intereses Difusos dentro de la evolución de los Derechos Humanos.....	19
1.3.3.1 Concepto de Derechos Humanos.....	19
1.3.3.2 Generaciones de Derechos Humanos.....	21
1.4 Relación de los Intereses Difusos con el Derecho Ambiental.....	25

1.4.1	Definición de Derecho Ambiental.....	26
1.4.2	El Derecho a un medio Ambiente adecuado como Derecho Fundamental y su introducción a las Constituciones de los Estados como Garantía Individual.....	26
1.4.3	Sujetos portadores de Intereses Difusos en materia Ambiental.....	31

CAPITULO 2: MARCO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL.

2.1.	El Derecho Ambiental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	34
2.1.1	Artículo 4º Constitucional: El Derecho a un Ambiente Adecuado.....	37
2.1.2	Artículo 25 Constitucional: El Desarrollo Integral y Sustentable.....	39
2.1.3	Artículo 27 Constitucional: La Conservación de los Recursos Naturales.....	41
2.1.4	Artículo 73 Constitucional: Prevención y control de la contaminación Ambiental y la expedición de Leyes Generales en Materia Ambiental.....	45
2.2.	Artículos Constitucionales relacionados con la tutela de los Intereses Difusos.....	47
2.2.1	Artículo 8º Constitucional: El Derecho de Petición.....	47
2.2.2	Artículo 9º Constitucional: El Derecho de Asociación.....	48
2.2.3	Artículo 14 Constitucional: La Garantía de Legalidad.....	50
2.2.4	Artículo 17 Constitucional: El Derecho a la Administración de Justicia.....	53
2.3	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	54

2.3.1 La Denuncia Popular.....	55
2.4 Tratados y Convenciones Internacionales de los que México es parte.....	58
2.4.1 La Conferencia de Estocolmo.....	59
2.4.2 El Informe Bruntland.....	61
2.4.3 La Conferencia de Río.....	62
2.4.4 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	66
2.4.5 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	69

CAPITULO 3 EL ACCESO A LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN MATERIA AMBIENTAL A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO.

3.1 La Problemática del Acceso a la Justicia en Materia Ambiental.....	72
3.2. La Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos en el Derecho Comparado.....	80
3.2.1 La Tutela de los Intereses Difusos en el Sistema Jurídico Norteamericano.....	83
3.2.2 La Tutela de los Intereses Difusos en el Sistema Jurídico Alemán.....	87
3.2.3 La Tutela de los Intereses Difusos en el Sistema Jurídico Español.....	89
3.2.3.1 El Defensor del Pueblo.....	91
3.2.3.2 El Ministerio Fiscal.....	93

3.2.3.3 La Acción Popular.....	94
3.2.4 La Tutela de los Intereses Difusos en el Sistema Jurídico Brasileño.....	95
CAPITULO 4 EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.	
4.1 La Problemática del Acceso a la Justicia Ambiental en México.....	99
4.1.1 Legitimación Procesal en el Tutela de los Intereses Difusos.....	104
4.1.2. Justicia Constitucional en Materia Ambiental.....	106
4.1.3 Justicia Administrativa en Materia Ambiental.....	110
4.1.3.1 La problemática de la Denuncia Popular.....	113
4.1.3.2 El Recurso de Revisión.....	114
4.1.4 Justicia Civil en Materia Ambiental.....	117
4.1.4.1 Responsabilidad Civil por el Daño Ambiental.....	119
4.1.5 La Justicia Penal en Materia Ambiental.....	124
4.2 Necesidad de que exista una Reforma Integral en Materia de Protección Ambiental.....	127
Conclusiones.....	133
Bibliografía.....	148

INTRODUCCIÓN.

En el año de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas, hace a nivel internacional el reconocimiento de los derechos de los hombres, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A partir de este suceso comienzan a gestarse una serie de convenciones y convenios internacionales en los que se incluye como tema principal los derechos humanos. Sin embargo algunos de estos documentos no quedan más que en una declaración de buena voluntad por parte de los Estados, aunque algunos otros adquieren el carácter vinculante necesario para que su cumplimiento y observancia sea obligatorio para los Estados signantes, quienes se comprometen a adoptar las medidas necesarias en la legislación nacional para que se haga el reconocimiento de los derechos, así como a adoptar los mecanismos y las vías que garanticen su protección.

De esta manera, para clasificar la evolución de los derechos humanos se han establecido tres momentos o generaciones de derechos humanos, que atienden principalmente al contexto social que hizo necesario tal reconocimiento. La primera generación se refiere a los Derechos Civiles y Políticos que le establecen al Estado principalmente una obligación de no hacer; la segunda generación reconoce los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y establece al Estado una obligación activa, es decir, de hacer. En lo que hace a la tercera generación, esta contempla o agrupa los derechos que por su naturaleza contienen un interés difuso tales como el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho de auto determinación de los pueblos, entre otros, que observan la protección incluyente de estos

derechos tanto por la sociedad como por el Estado, pues su característica principal es la solidaridad.

El derecho a un ambiente adecuado comienza a tomar fuerza a partir del año de 1972 con la Conferencia de Estocolmo, en la que queda de manifiesto la preocupación de los Estados por el constante e irreversible deterioro ambiental, así como la manera en que esta situación repercute en las condiciones y calidad de vida de los seres humanos, lo que tiene como resultado el reconocimiento al derecho que tiene todo ser humano a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, proponiéndose la adopción de medidas legales para hacer efectiva tanto la protección al ambiente, como el disfrute pleno de este derecho por parte de los ciudadanos de cada Estado. A esta conferencia siguieron otras como la Conferencia Internacional de Educación Ambiental en 1977, Conferencia sobre Educación y Formación Ambientales en 1987, la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, Cumbre de la Tierra Río+5 en 1997, entre otras.

Es en la Conferencia de Río 1992 en donde los Estados parte se comprometen a elaborar y promulgar leyes eficaces tendientes a la protección del medio ambiente, así como a desarrollar una legislación relativa a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Reconociendo que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, así como que los Estados proporcionen y garanticen un acceso efectivo a los procedimientos

judiciales y administrativos para la protección y defensa del derecho a un ambiente adecuado.¹

En México el derecho a un medio ambiente adecuado presenta una problemática que impide su disfrute pleno, así como una efectiva defensa del mismo. Las razones son varias, una de ellas es la falta de armonización de los tratados y convenciones internacionales sobre materia ambiental con la legislación nacional, situación que lleva implícita la falta de cumplimiento por parte del Estado a las obligaciones adquiridas con la firma y ratificación de estos documentos internacionales. Situación que se ve reflejada con el tardío reconocimiento que a nivel Constitucional se hace de este derecho, el cual, además, resulta incompleto pues carece de un mecanismo que permita la tutela efectiva del derecho. Aunado a esto, la Ley de la materia, aunque en apariencia establece un mecanismo de denuncia y protección del derecho a un ambiente adecuado, en la realidad la situación que se enfrenta es contraria, ya que las personas que denuncian alguna violación a este derecho, se encuentran con un sin fin de obstáculos que les impide exigir el respeto y cumplimiento de este derecho, obstáculos que principalmente radican en la acreditación de la legitimación y personalidad jurídica de los denunciantes o demandantes, ya sea en materia civil, administrativa, penal e incluso en materia de amparo. Este problema deriva principalmente de la naturaleza misma de nuestro sistema jurídico que es inspirado por principios individualistas del Derecho Romano, así como por la doctrina tradicional privatista que tutelan derechos subjetivos y no prevé la protección del interés de colectividades,

¹ Principios 10, 11, 13 de la Conferencia de Río www.un.org

siendo que, en la violación al derecho a un ambiente adecuado se puede afectar a una persona en lo individual o a una colectividad que puede incluso ser indeterminada.

En el presente trabajo se abordará la problemática que hoy se vive en el disfrute del derecho a un ambiente adecuado, así como los obstáculos que hay para tener acceso a la protección (tutela) del mismo.

- ✓ En el primer capítulo se establecen conceptos generales de derecho relacionados con el derecho a un ambiente adecuado así como al su protección jurídica.
- ✓ En el segundo capítulo se hace referencia a la regulación en nuestra legislación del derecho a un ambiente adecuado además de incluir las diversas convenciones y tratados internacionales en materia ambiental signados por México.
- ✓ En el capítulo tercero se aborda la problemática internacional que presenta el acceso a la justicia ambiental, así como la forma en que otros sistemas jurídicos han establecido mecanismos tendientes a la tutela de intereses difusos en materia ambiental.
- ✓ Finalmente en el capítulo cuarto se plantea la problemática que en México existe para tener acceso a la justicia ambiental manifestando la necesidad de que exista una reforma integral para que sea posible el acceso a la tutela del derecho a un ambiente adecuado.

CAPITULO 1: MARCO CONCEPTUAL.

1.1. EL DERECHO DE ACCIÓN.

El derecho de acción, considerado como un derecho subjetivo procesal, es sin duda uno de los conceptos de mayor importancia en la Teoría General del Proceso, por medio de este derecho acudimos ante la autoridad jurisdiccional, a fin de que dicte una resolución sobre una pretensión determinada. En otras palabras se puede decir que es el medio que tiene el gobernado para activar la "maquinaria jurisdiccional", con el fin de obtener una sentencia que resuelva sobre la pretensión expuesta en el escrito de demanda.

La acción es un derecho que se dirige contra el Estado con el fin de que este afiance la tutela jurisdiccional, la cual concreta con la parte adversaria el vínculo característico de la relación jurídica procesal.²

1.1.2. DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ACCIÓN.

La acción puede ser definida como el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y, lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución.³

Asimismo es de mencionarse que dentro de este derecho se encuentran comprendidos el acto por el cual se da inicio al proceso,

² Esta relación jurídica procesal es lo que se establece entre actor - Estado (órgano jurisdiccional) – demandado.

ya sea a través de una acusación o denuncia (en materia penal), o de una demanda (en materia civil u otras disciplinas procesales), además de los actos por medio de los cuales la actora puede probar los hechos y el fundamento jurídico de su pretensión hasta obtener una sentencia, y en su caso, la ejecución de la misma. Los actos de impugnación de las actuaciones o resoluciones que resulten contrarios a los intereses de la parte actora, también quedan comprendidos dentro de este derecho.

Para poder ejercitar una acción, previamente se tiene que dar cumplimiento a ciertos requisitos, los cuales resultan fundamentales para la procedencia de la misma, siendo los siguientes: la pretensión, la capacidad, el interés jurídico y la legitimación jurídica.

A continuación daremos las definiciones de lo que es la pretensión y la capacidad. El interés jurídico y la legitimación procesal, son dos puntos que se analizarán más adelante.

Por pretensión, de acuerdo con Carnelutti, se entiende "la exigencia de subordinación del interés ajeno al interés propio"⁴; si ésta no existiera, tampoco existiría la acción, ya que la pretensión representa una voluntad, "una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al interés propio".⁵

La capacidad es entendida como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones, y se divide en capacidad de goce y capacidad

³ Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla. México 1994. p. 155

⁴ Ídem.

⁵ Gómez Lara Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla. México 1992. p. 6.

de ejercicio. La primera se refiere a la aptitud que tiene el individuo para poder disfrutar de los derechos que la ley le confiere y se identifica con el concepto de personalidad jurídica.

Por su parte la capacidad de ejercicio, es aquella que tiene el individuo para hacer valer por sí mismo, los derechos u obligaciones de los cuales es titular.⁶

1.1.3. EI INTERES JURIDICO.

El interés jurídico, como se ha dicho, es uno de los elementos principales para la procedencia de la acción, mismo que deberá ser acreditado por la persona que la ejercite, en caso contrario, la acción no procederá. Para poder ejercitar una acción se requiere la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que se busque proteger o defender mediante la intervención del órgano jurisdiccional, es por esta razón que el interés jurídico es un elemento esencial de la acción y cuya existencia deberá ser probada mediante la demostración de los actos o de los hechos que afecten ese derecho.

En el caso de los intereses difusos, como lo veremos más adelante, el problema principal que se presenta al ejercitar una acción, es precisamente la acreditación del interés jurídico, pero antes de que

⁶ La capacidad para ser parte y la capacidad procesal equivalen, respectivamente, a lo que en derecho sustantivo son la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio. La capacidad para ser parte consiste en la idoneidad de una persona para figurar como parte en un proceso, la capacidad procesal se refiere a que todas las personas en pleno ejercicio de sus derechos, pueden comparecer en juicio por sí mismas o por conducto de un representante legal. Ovalle Favela, José. Ob. Cit. p. 258

nos adelantemos a tal análisis es importante que partamos del concepto de interés jurídico.

1.1.4. CONCEPTO DE INTERES JURIDICO.

El interés jurídico tiene dos acepciones que son: a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de una acción jurisdiccional. En materia procesal, el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado. El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de intereses en litigio. Esta última se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. En cambio el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.⁷

De esta forma, entendemos por interés jurídico a aquel que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia de un juicio; es decir, la posibilidad de acudir a los tribunales para obtener de ellos una tutela jurídica, mediante la sentencia que se pronuncie.

⁷ La noción de interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones: a) una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera, se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad, y b) el derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Editorial Porrúa, México, 2001. p.p. 2110-2111.

Por su parte la jurisprudencia considera al interés jurídico como “un derecho reconocido por la ley, que no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado)...”⁸

1.1.5. CONCEPTO DE INTERES LEGÍTIMO (LEGITIMACIÓN JURIDICA).

La legitimación jurídica debe entenderse como una situación del sujeto de derecho en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta. La legitimación es autorización conferida por la ley, en virtud de que el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento de desarrollar determinada actividad o conducta.⁹

La legitimación puede ser causal (ad causam) o activa y en el proceso (ad processum) o pasiva. La legitimación ad causam, “no es un

⁸ INTERES JURIDICO. INTERES SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón

⁹ Gómez Lara, Cipriano. Ob. Cit., p. 261.

presupuesto procesal, sino una condición para obtener sentencia favorable. En efecto, ésta consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley; en consecuencia, el actor estará legitimado en la causa cuando ejercita un derecho que realmente le corresponde. Como se ve, la legitimación ad causam atañe al fondo de la cuestión litigiosa y, por tanto, lógicamente, sólo puede analizarse en el momento en que se pronuncie la sentencia definitiva”.¹⁰

La legitimación ad processum, es la que tienen aquellos sujetos validamente facultados o autorizados para actuar por sí o en representación de otros.¹¹ De acuerdo con la jurisprudencia “se refiere a la capacidad que tiene el individuo para comparecer a juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, o a la representación de quien comparece a nombre de otro. En este sentido, siendo la legitimación ad procesum un presupuesto procesal, puede examinarse en cualquier momento del juicio, pues si el actor carece de capacidad para comparecer a él o no justifica ser el representante legal del demandante, sería ociosa la continuación de un proceso seguido por quien no puede apersonarse en el mismo”.¹²

La misma jurisprudencia nos señala la diferencia que existe entre ambas legitimaciones, como se puede apreciar en la siguiente tesis:

¹⁰ LEGITIMACION EN LA CAUSA. SOLO PUEDE ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Marzo de 1997, Tesis: VI.3o.47 C, Página: 820.

¹¹ Gómez Lara, Cipriano. Ob. Cit., p. 261.

¹² LEGITIMACION EN LA CAUSA. SOLO PUEDE ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Marzo de 1997, Tesis: VI.3o.47 C, Página: 820

"LEGITIMACION EN LA CAUSA Y LEGITIMACION EN EL PROCESO. DIFERENCIAS. La legitimatio ad causam no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o, mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la legitimatio ad procesum sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio".¹³

1.2. LA ACCIÓN EN MATERIA DE AMPARO.

El amparo es la institución más prestigiada dentro del derecho procesal constitucional y es considerado como el medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando de esta manera, todo el derecho positivo. El fin principal del Amparo es la protección de los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política.

La acción en materia de amparo, se distingue de la acción en sentido general, en que necesita de ciertos elementos esenciales para su procedencia, como lo son, el sujeto activo (que es la víctima de la

¹³ Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI, Febrero de 1993, Página: 275

violación a sus garantías individuales, violación que puede ser cometida por cualquier autoridad del Estado), el sujeto pasivo (puede ser cualquier autoridad del Estado y que es la que comete la violación a las garantías individuales, ya por un acto, ya por una ley), causas, objeto (que es la protección que se busca de la autoridad jurisdiccional en contra del acto de autoridad que viola las garantías individuales del gobernado).

Para Ignacio Burgoa la acción de amparo es el derecho público subjetivo que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto, o aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia, derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la Federación o de las autoridades locales, en sus respectivos casos, y con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales.¹⁴

1.2.1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

Los principios fundamentales del juicio de amparo, se encuentran consagrados en el artículo 107 de nuestra Constitución Política, y son los siguientes:

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa. México, 1999. p. 325.

- i. **Instancia de parte agraviada.** (artículo 107 Constitucional, fracción I, en relación con el artículo 4º de la Ley de Amparo). Este principio nos señala que el juicio del Amparo nunca procederá oficiosamente, sino que es necesario que exista un interesado legítimo que provoque la actividad tuteladora del órgano jurisdiccional, es decir, se requiere siempre la instancia de parte.

- ii. **Existencia del Agravio Personal y Directo.** Por agravio se entiende la causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías constitucionales que a ella se le atribuyen.¹⁵El agravio (daño o perjuicio) debe ser producido por una autoridad y debe consistir necesariamente en la violación a una garantía individual o en la invasión de la soberanía federal o local.

Para que el agravio pueda ser causa generadora del juicio de amparo, necesita ser personal, es decir, que recaiga precisamente en una persona determinada, bien sea física o moral. En consecuencia, todos aquellos daños o perjuicios en que puede manifestarse el agravio, que no afecten a una persona concretamente especificada, no pueden reputarse como agravios, desde el punto de vista constitucional, no originando por tanto, la procedencia del amparo.¹⁶ Asimismo, el agravio debe ser directo, esto es, que sea de realización pasada, presente o inminentemente futura, eliminando simples expectativas, posibilidades o eventualidades de causación de un

¹⁵ Castro, Juventino. Garantías y Amparo Editorial Porrúa. México 1998. p. 333

agravio.

- iii. **Principio de definitividad del juicio de amparo.** Principio que nos señala que el juicio de amparo no puede ser promovido si previamente no han sido agotados los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establece, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.¹⁷

1.2.2. CONCEPTO DE GARANTÍA INDIVIDUAL.

Conocidas también como derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, derechos del gobernado o derechos fundamentales, las garantías individuales son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.¹⁸

La garantía individual es la medida en que la Constitución protege el derecho humano, ya que, mientras el derecho humano es una idea general y abstracta, la garantía, que es su medida, es una idea individualizada y concreta, por lo que nuestra Constitución Política no habla de derechos humanos, sino de garantías individuales.¹⁹

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit. p. 272.

¹⁷ Castro, Juventino. Ob. Cit. p. 334.

¹⁸ Castro, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México, 1998. p. 22

¹⁹ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. México, 1994. p.485.

1.3. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO.

Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Este conjunto de pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad, son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público".²⁰

En este sentido Rafael Martínez Morales señala que el interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien, de esa forma el interés público toma relevancia jurídica.²¹

El interés público es protegido por el Estado, no solo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas. Es necesario considerar que la satisfacción del interés público es la finalidad primordial de las diversas actividades reglamentadas por la ley, que se conocen como servicios públicos.²²

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Editorial Porrúa, México, 2001. p 1779-1780.

²¹ Rafael Martínez Morales. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla, México, 1991. p. 199.

²² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Editorial Porrúa, México, 2001. p 1779-1780.

1.3.1. CONCEPTO DE INTERÉS COLECTIVO.

El interés colectivo, es aquel cuyos portadores son identificables en virtud de la pertenencia a un grupo (entidad meramente abstracta), cuyo elemento unificante está constituido por condiciones de estatus, de calidad subjetiva, de condiciones laborales o profesionales. Cabe señalar que la noción de "interés colectivo" nace y se desarrolla con el advenimiento mismo de los sindicatos de trabajadores, seguido de la correlativa organización, en forma similar, de las categorías patronales, y por imitación de semejante modelo organizativo por parte de otros sujetos reunidos por diversos criterios, por ejemplo las organizaciones profesionales.²³ El interés colectivo es el interés de una pluralidad de personas en un bien idóneo para satisfacer una necesidad común.

El interés colectivo no se identifica de manera subjetiva con la identificación del sujeto portador, sino que existe una calificación objetiva del mismo en función de las finalidades específicas de un sector de la colectividad (o una comunidad) más o menos determinable, de aquí su semejanza al interés difuso y puede, por tanto, decirse que es una especie del mismo. En este sentido se puede decir que los intereses difusos adquieren el carácter de genéricos en relación con los intereses colectivos, en tanto que éstos no son sino una especificación o sectorización de aquéllos que se realiza con base en criterios subjetivos.²⁴

²³ Hernández Martínez, María del Pilar. Mecanismos de tutela de los Intereses Difusos y Colectivos. Editorial UNAM. México, 1997. p. 91

²⁴ Idem. p. 63

Los intereses difusos en sentido impropio o colectivos, llegando a un determinado nivel de agregación presuponen:

1. Que la comunidad (solidaridad) de intereses es reconocida a los intereses difusos en intereses colectivos constituyen, en suma, dos momentos diferentes del fenómeno asociativo y, dada esta diferencia, implican formas de tratamiento diferente.
2. Existe un criterio semejante de identificación de estos sujetos que permite hacer cognoscible ab externo y, sobre todo, ab interno, vale decir que tan semejante es que cada sujeto tenga posibilidad de conocer a los otros portadores.
3. La comunidad de intereses de resultados de una voluntad activa y cuyo elemento unificante está constituido por condición de los estatutos – en su caso – de cualidades subjetivas laboral, profesional, o en definitiva económicas (sindicatos, colegios de abogados, comités de empresas), y en otros por interés no patrimonial (grupos ecologistas, deportistas, entre otros).²⁵

1.3.2. CONCEPTO DE INTERESES DIFUSOS.

Aunque no existe una definición unificada de los intereses difusos, se puede decir que son aquellos intereses compartidos por un grupo social o una sociedad determinada y que se refieren a los valores propios de ese grupo social.²⁶

²⁵ Ibidem. p. 203.

²⁶ Brañes, Raúl. Manual de derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p.284.

Los intereses difusos pueden llamarse asimismos intereses de "pertenencia difusa", por que pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso, con lo que "lo difuso" es el grupo humano que coparticipa en el interés y no tanto el interés mismo.²⁷

Las características por medio de la cuales pueden ser reconocidos los intereses difusos (en strictu sensu), siendo las siguientes:

1. Cuentan con una radicación y una dimensión territorial, esto es, son portadores (consciente o inconscientemente), sujetos entre sí reunidos (o reunibles) en una dimensión territorial.

2. Expresan una necesidad de reorganización en un determinado ámbito territorial en forma tal, que les permite satisfacer exigencias primarias o también no primarias, en tanto que este término se entienda en el estricto sentido de materiales, de los sujetos asentados

3. En ausencia de un vínculo territorial, es difuso el interés común y no general, propio de todos los individuos componentes de un grupo y, por tanto, no implica sacrificio de alguno; es homogéneo y no heterogéneo, atendiendo a este carácter pueden considerarse difusos sólo aquellos que presuponen un bien susceptible de goce no separado y necesariamente conjunto, por naturaleza o por ley, por parte de un

²⁷ Fernández Segado, Francisco. La Dogmática de los Derechos Humanos. Editorial Ediciones Jurídicas. Perú, 1994. p. 287.

Los intereses difusos pueden llamarse asimismo intereses de "pertenencia difusa", por que pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso, con lo que "lo difuso" es el grupo humano que coparticipa en el interés y no tanto el interés mismo.²⁷

Las características por medio de las cuales pueden ser reconocidos los intereses difusos (en strictu sensu), siendo las siguientes:

"1. Cuentan con una radicación y una dimensión territorial, esto es, son portadores (consciente o inconscientemente), sujetos entre sí reunidos (o reunibles) en una dimensión territorial.

2. Expresan una necesidad de reorganización en un determinado ámbito territorial en forma tal, que les permite satisfacer exigencias primarias o también no primarias, en tanto que este término se entienda en el estricto sentido de materiales, de los sujetos asentados

3. En ausencia de un vínculo territorial, es difuso el interés común y no general, propio de todos los individuos componentes de un grupo y, por tanto, no implica sacrificio de alguno; es homogéneo y no heterogéneo, atendiendo a este carácter pueden considerarse difusos sólo aquellos que presuponen un bien susceptible de goce no separado y necesariamente conjunto, por naturaleza o por ley, por parte de un

²⁷ Fernández Segado, Francisco. La Dogmática de los Derechos Humanos. Editorial Ediciones Jurídicas. Perú, 1994. p. 287.

conjunto de coasociados (ambiente, ordenamiento del territorio, etc.)

4. Se caracterizan como intereses difusos, aquellos intereses que pertenecen a todos y cada uno de los que conforman una colectividad humana, que se nuclean en torno de un bien de la vida y que, siendo lesionados, carecen de vías de tutela en función del desconocimiento real de aquellos que han sido afectados o, conocidos, por falta de legitimación procesal del colectivo para hacer valer el interés particular.²⁸

1.3.3. UBICACIÓN DE LOS DERECHOS DIFUSOS DENTRO DE LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los derechos humanos son un aspecto importante de la evolución histórica, jurídica, política y social de la humanidad; en la actualidad resultaría imposible pensar a un individuo carente de tales derechos, por ello y a fin de dar un panorama más claro respecto a la ubicación de los derechos difusos dentro de la evolución que han presentado a lo largo de los años los derechos fundamentales del hombre, es necesario que partamos de la conceptualización de los mismos.

1.3.3.1. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

La doctrina, en su estudio por los derechos humanos, ha creado un sin fin de conceptos y definiciones sobre estos derechos, las cuales

²⁸ Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. Cit. p. 96

varían unas a otras de acuerdo al tiempo y el lugar en que fueron realizadas, así como en razón de la filosofía que ostentan cada uno de sus autores.

Para algunos autores los derechos humanos son:

“...aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”²⁹

Otros los definen como:

“ ...el conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger frente al poder público los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.”³⁰

Se considera que los derechos humanos definen una condición obvia: son derechos inherentes al hombre por su sola condición de tal. Por

²⁹ Roccatti, Mireille. Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. México 1996. p. 19.

³⁰ Quintana Roldan, Carlos. Derechos Humanos. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 21.

tanto, no requieren positivación alguna, ni concesiones graciosas de la sociedad política³¹ y sus principales características son:

- ◆ De Generalidad.- en virtud de que todos los seres humanos sin distinción alguna los poseen.
- ◆ De Universalidad.- por que para su aplicación y observancia, no hay limitaciones de fronteras políticas, ni de razas, sexos, creencias o religiones.
- ◆ Son imprescriptibles.- en virtud de que no se pierden por el simple transcurso del tiempo, ni por otras causas que motiven la extinción de derechos que no resulten esenciales para la vida y el desarrollo del hombre.
- ◆ Son intransferibles.- toda vez que el derecho subjetivo que de ellos deriva, no puede ser cedido, contratado o convenido para su pérdida o menoscabo.
- ◆ Son permanentes.- por que protegen al ser humano desde su concepción hasta su muerte y su valor no puede ser considerado por etapas sino siempre.

1.3.3.2. GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS.

Para el estudio de los derechos humanos, así como para apreciar y comprender las circunstancias sociales e históricas en que estos fueron dictados, la doctrina se ha encargado de clasificar a los derechos humanos, de acuerdo a la evolución histórica que han presentado, en tres generaciones, para Fix Zamudio éstas generaciones son las siguientes:

³¹ Gonzaini, Osvaldo A. El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos. Editorial UNAM. México.

i. DERECHOS INDIVIDUALES O CLÁSICOS.

La primera generación de derechos humanos, fruto del liberalismo político del siglo XVIII, se instaura en las primeras Constituciones escritas, pero adquiere su plena expresión en las leyes fundamentales del siglo pasado. En esta generación, están ubicados los clásicos derechos individuales, derechos civiles y derechos políticos de los ciudadanos, que exigen del Estado fundamentalmente una actividad de no hacer y de respeto frente a ellos, como son los siguientes derechos: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, derecho de igualdad ante la ley, al debido proceso y el recurso efectivo, derechos de conciencia (libertades de pensamiento, expresión y religión); derecho de propiedad; libertades de circulación, reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familiar, domicilio y correspondencia; derecho a una nacionalidad, a participar en los asuntos políticos, a votar y ser elegido en elecciones periódicas.

ii. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

Los derechos de la segunda generación están constituidos por los económicos, sociales y culturales del hombre, se les reconoce también como derechos de "igualdad" en los cuales corresponde al Estado una obligación de hacer, dado que tales derechos tienen que realizarse a través o por medio del Estado. En este ámbito, el Estado debe actuar como promotor y

protector del bienestar económico y social, en otras palabras, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas dependientes de su jurisdicción, para que éstas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente. Estos derechos han sido propugnados desde hace varios años por el constitucionalismo social, entre los cuales tenemos: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, al salario equitativo, a la sindicación, la huelga; al descanso y al pleno empleo.

iii. DERECHOS DE SOLIDARIDAD O DE TERCERA GENERACIÓN.

Existen también, por último, los derechos humanos de tercera generación, llamados también de solidaridad, mismos que abarcan algunos "intereses difusos" que se inspiran en principios generales o universales cuyo respeto reclama la humanidad. Este tipo de derechos exigen el concurso de la comunidad internacional, por eso su carácter es abstracto y su propia formulación se encuentra en ciernes, de ahí que se recomiende que por los perfiles algo borrosos que todavía presentan, el derecho constitucional que los recoja con intención de facilitarles vigencia sociológica tiene que empeñarse, tanto o más que en el caso de los derechos sociales, en buscarles las prestaciones que los satisfagan, y el sujeto pasivo que las tome a su cargo y que pueda ser compelido a cumplirlas. Los derechos de este grupo son, entre otros, el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el

derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad. Cabe añadir que pese a la difícil exigibilidad que algunos de estos derechos presentan, se están sentando ya precedentes sobre varios de ellos que les imprimen cada vez mayor concreción, como las políticas y las medidas que se han emprendido para la protección de la ecología o en bienes que son patrimonio común de la humanidad.³²

Como se puede observar, la ubicación evolutiva de los intereses difusos, se encuentra en esta última generación de los derechos humanos, en donde estos no solo son respecto del individuo en su singularidad, si no que ahora se busca proteger a los grupos o colectividades minoritarias y desprotegidas, como lo son los pueblos indígenas y los grupos que luchan por la protección del medio ambiente, grupos de consumidores, por mencionar algunos.³³

Por lo tanto el derecho ambiental, se encuentra dentro de esta tercera generación de derechos humanos, y no por ello es de reciente creación, por el contrario, el derecho ambiental es tan antiguo como la humanidad misma, sin embargo, en la evolución que ha presentado

³² Fix-Zamudio Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001. p.p. 415-416.

³³ Los intereses difusos, a decir de María del Pilar Hernández, surgen en la transición del Estado liberal Burgués al Estado social de derecho o Estado de bienestar, en la cual el Estado como simple administrador pasivo e inerte ha debido replegarse ante la nueva visión de los derechos fundamentales que ya no se conciben más como límites al poder del Estado, propios de una sociedad autoregulada, si no como derechos orientados con criterios positivos de participación. Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. cit. pp.18-19

esta última y su urgencia por dominar a la naturaleza con el fin preponderante de buscar siempre un beneficio económico, se fue olvidando de la importancia de las normas ambientales, dejando en un segundo plano e incluso en el olvido el necesario equilibrio que debe existir entre hombre y naturaleza. En la actualidad, y ante el panorama desolador que nos presenta una visión futurista de un planeta en decadencia, en donde la contaminación del aire, del agua y de la tierra, la extinción de especies y miles de personas muriendo de hambre día a día, son factores dominantes, es por lo que ha tomado nuevamente importancia el derecho ambiental, por eso es que se dice que es un derecho nuevo que se encuentra en una etapa de construcción, pero la verdad es que sus raíces son antiguas y ahora el hombre lo retoma en una búsqueda desesperada por salvar lo que con tanto afán a destruido a lo largo de la historia.

1.4. RELACIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS CON EL DERECHO AMBIENTAL.

La relación entre derecho ambiental e intereses difusos, radica en que al derecho ambiental es en sí un derecho difuso, que surge en la tercera generación de los derechos humanos, llamados también derechos humanos de solidaridad "que proceden de una cierta concepción de la vida en comunidad, y sólo se pueden realizar por la conjunción de los esfuerzos de todos los que participan en la vida social. Entendiéndose por solidaridad a la conciencia conjunta de derechos y obligaciones, que surgiría de la existencia de necesidades

comunes de similitudes (de reconocimiento de identidad), que preceden a las diferencias sin pretender su allanamiento".³⁴

El goce de los bienes que recogen los llamados derechos humanos de la tercera generación, son ineludiblemente comunitarios por lo que no hay lugar para distinciones en cuanto a nacionalidades, ideologías, y formas de gobierno.

1.4.1. DEFINICIÓN DE DERECHO AMBIENTAL.

El derecho ambiental, se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.³⁵

1.4.2. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y SU INTRODUCCIÓN A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS COMO GARANTÍA INDIVIDUAL

El derecho ambiental, como ya lo he comentado en el presente trabajo, es un derecho tan antiguo como la existencia del hombre en la tierra. Algunos antecedentes de este derecho pueden ser encontrados en fuentes jurídicas históricas como el Código de

³⁴ Beliver Capella, Vicente, *Ecología: De las Razones a los Derechos*. Editorial Ecoram. España. 1994. p. 270.

Hammurabi o la Ley de las XII tablas que velaban por la protección de ciertos recursos naturales e inclusive por la higiene pública. En nuestro país tanto la cultura Azteca como la Maya, han dejado precedentes de su estrecho equilibrio con la naturaleza y se puede decir que ésta era tan importante para ambas culturas, que su vida giraba alrededor de ella.

Sin embargo el hombre se ha convertido en el principal enemigo de la naturaleza, teniendo mayor importancia la generación de riquezas, dando como resultado una total indiferencia hacia lo que la naturaleza misma nos otorga, ya que esto no representa ningún valor económico.

Es a nivel internacional la forma principal en que el derecho ambiental toma vigencia. Desde 1928 con la creación de la Oficina para la Defensa de la Naturaleza, comienza el movimiento internacional en pro de la conservación del ambiente, siendo en Europa donde se da con mayor fuerza. A la creación de este órgano seguirán una serie de reuniones y conferencias, pero es hasta 1972 con la Conferencia de Estocolmo en donde se va un paso adelante en materia ambiental, pues en su declaración final se reconoce en forma explícita por la ONU, el derecho humano al medio ambiente.

Es en los países europeos, como Bulgaria, Hungría y Alemania, por citar algunos, en donde se dan los primeros antecedentes de protección al ambiente, aunque no reconocen en sí el derecho a un

³⁵ Brañes, Raúl. Ob. Cit. p. 29.

medio ambiente adecuado, es la Constitución Portuguesa la primera que reconoce este derecho en su texto articulado.

En México, no es sino hasta las reformas constitucionales de 1999, cuando se reconoce, en el artículo 4º, el derecho a un medio ambiente adecuado.

No obstante lo anterior, aún existen problemas al considerar al derecho al ambiente como un derecho fundamental. Por lo que una parte de la doctrina señala que lo que se requiere es una ampliación del concepto de derechos fundamentales, ya que a medida que el Estado social de derecho ha ido adquiriendo autenticidad democrática, la propia idea de derechos fundamentales ha perfilado su propio status significativo, dejando de entenderse como límites de la acción estatal, para asumir el papel de auténticos fines de la acción estatal, a través de la garantía de participación de los ciudadanos en las diversas esferas de la vida social económica y cultural.³⁶

En virtud de lo anterior, "se puede configurar el derecho al medio ambiente con base en tres ejes. El primero es el rechazo de un derecho subjetivo al medio ambiente de carácter sustancial; sí cabría entenderlo como un derecho subjetivo de carácter procedimental (en el orden procedimental y en el territorio de la participación ciudadana radican las claves que permiten aclarar la naturaleza de la expectativa a disfrutar de un ambiente adecuado), es decir, como un derecho a participar en la toma de decisiones y a exigir la defensa jurídica de determinados intereses ambientales. El segundo es el reconocimiento

³⁶ Beliver Capella, Vicente, ob. Cit. p. 236.

del derecho al medio ambiente como derecho fundamental, si adoptamos una concepción sustantiva y no puramente formal. Esta concepción de los derechos fundamentales, en la que el derecho al ambiente tiene perfecto acomodo, pone en relación – y este sería el tercer eje- el derecho al ambiente como una especificación histórica de los derechos de la personalidad a la vida y a la salud.”³⁷

En este sentido, el Raúl Brañes señala que “el derecho a la protección de la salud comprende de manera parcial, por así decirlo, el derecho a un medio ambiente sano, por que incluye la idea de la protección de la salud humana ante los efectos adversos del ambiente”, por lo que desde esta perspectiva “el derecho de protección a la salud lleva implícito el derecho a un medio ambiente sano, sin embargo el derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que es sano desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería saludable para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema incluido el hombre.”³⁸

Cabe señalar que el medio ambiente adecuado no es un fruto del desarrollo social sino una condición para su existencia. Es un derecho vinculado a la propia vida humana. El medio ambiente adecuado precede lógicamente al propio Derecho: sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni Derecho. Por tanto, cuando se juridifica su protección, se produce en dos sentidos. Por un lado, se le reconoce como derecho humano o fundamental; y, por otro, se encomienda a los Poderes Públicos, parte de cuyos instrumentos son

³⁷ Idem.

las leyes, su conservación y tutela. Análogo proceso se sigue con el derecho a la vida: se le reconoce como fundamental y se ordena su tutela a los Poderes Públicos. Y es que el medio ambiente adecuado no es una consecuencia de un determinado desarrollo civilizatorio, como lo es la asistencia sanitaria universalizada, por ejemplo. No. El disfrute de este derecho no depende de los sistemas sociales o políticos ya que, como la vida misma, procede de la Naturaleza, no del actuar humano. Lo que sí depende del sistema social es su negación, pero esta constatación no altera la ontología de la relación hombre-medio y su consecuencia jurídica: el derecho al medio ambiente adecuado.³⁹

Ahora bien, aunque la doctrina aún tiene divergencias en si el derecho a un ambiente adecuado es o no un derecho fundamental del hombre, lo cierto es que gran parte de los países del mundo ya reconocen explícitamente en sus Constituciones Políticas, principalmente en sus capítulos de garantías individuales, este derecho.

Ejemplo de ello es la Constitución española que en su artículo 45 señala:

1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los Poderes Públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y

³⁸ Brañes, Raúl. Ob. Cit. p. 103.

³⁹ Demetrio Loperena Rota. Los derechos al Medio Ambiente adecuado y a su protección. Revista Electrónica. www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.html

²⁸ Beliver Capella, Vicente, ob. Cit. p. 222-223.

restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado 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 causado.⁴⁰

Un ejemplo más reciente de reconocimiento formal del derecho al medio ambiente adecuado lo encontramos en la Constitución de Brasil de 1988, en la cual varios artículos hacen referencia al derecho al medio ambiente adecuado. El artículo 225 (Título VIII, relativo al orden social), donde se proclama el medio ambiente como derecho perteneciente a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado se establece la evaluación de impacto ambiental con carácter obligatorio.

En México, como ya se ha mencionado, el derecho a un medio ambiente adecuado se encuentra establecido en el artículo 4º de nuestra Constitución Política, derecho que es reconocido a partir de las reformas constitucionales de 1999 y que a la letra dice:

“artículo 4º: ... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”⁴¹

Es de mencionarse que, aun hay países como Nueva Zelanda y Canadá que no reconocen este derecho dentro del texto de sus constituciones.

1.1.3. SUJETOS PORTADORES DE INTERESES DIFUSOS EN MATERIA AMBIENTAL.

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México.

Los intereses difusos por regla tienden a ser globales y en consecuencia, desconocen las fronteras de países soberanos. Presentan grandes problemas a nivel internacional y a nivel nacional, sobre todo en lo referente a la tutela jurídica, así como a la determinación de las personas que legítimamente puedan demandar su protección.

En este sentido, son sujetos portadores de intereses difusos cualquier grupo de personas, ya sea como una organización civil independiente (grupo de vecinos), como una organización con carácter de no gubernamental (ONG), organizaciones con representación política (generalmente son representados por partidos políticos) o inclusive puede ser un sujeto en lo individual, el factor importante es que se sientan transgredidos o vean amenazado su derecho a un medio ambiente adecuado.

Las organizaciones no gubernamentales, en la actualidad, han crecido enormemente en los países desarrollados, presentan un gran activismo supranacional e influyen de gran manera en las resoluciones de los tribunales, gobiernos y en las decisiones de organismos internacionales, así mismo cuentan con recursos técnicos, científicos y económicos y se han convertido en un factor en la globalización de los problemas ambientales con soluciones no institucionales

Se puede decir que los sujetos portadores de intereses difusos, están estrechamente relacionados con la participación social, como parte de la gestión ambiental.⁴² En México esta participación social se da a

⁴² A este respecto, la Declaración de Río en el principio 10 establece: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponde. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus

través de figuras como la denuncia popular, figura que será estudiada más adelante en el presente trabajo.

comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

CAPITULO 2: MARCO LEGAL DEL DERECHO AMBIENTAL.

2.1. EL DERECHO AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En 1972, año en que se llevo a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo Suecia, la cual es considerada como un parte aguas en la evolución y desarrollo de la legislación ambiental a nivel internacional, en virtud de que, con ella se marca el principio de una nueva etapa en la que la preocupación por la conservación del medio ambiente toma relevancia a nivel mundial. Quizás el mérito mayor que se atribuye a esta conferencia, como ya lo hemos dicho en el capítulo anterior, es que se proclama por primera vez el derecho humano al medio ambiente. A su vez los principios consagrados en la declaración en cita, aunque no son obligatorios, establecieron una serie de orientaciones que fueron adoptadas por las legislaciones de varios países.

En México, antes de la Conferencia de Estocolmo, se establece en la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, mediante reforma a la Carta Magna de fecha 6 de julio de 1971, la facultad del Congreso de la Unión para revisar las medidas que adoptara el consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental, aunque en realidad esta reforma poco significativo para el desarrollo de nuevos instrumentos de política ambiental.⁴³ Asimismo, en el artículo 27 constitucional se establece la idea de conservación de los recursos naturales, la cual data del texto

⁴³ González Marquez, Juan José et al. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. Editorial UAM. México, 1999. p 26.

original de nuestra carta Magna y es considerada por algunos autores como un antecedente del derecho ambiental mexicano.

Posterior a la Conferencia de Estocolmo, en 1982 y 1987, nuestra Constitución Política sufrió una serie de reformas en materia ambiental, y fueron los artículos 25 (1982), 27 y 73 (1987) los principalmente reformados, siendo en la reforma de 1987 la que tuvo como resultado la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, la cual en su articulado presenta una gran influencia de los principios contenidos en la Conferencia de Estocolmo, de tal forma que en la fracción XII del artículo 15, establece el derecho que tiene toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, por lo que de esta manera, se reconoce en una ley el derecho a un ambiente adecuado, diez años antes de que la Constitución Política lo hiciera.

En 1992 tuvo verificativo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, de ella se desprenden cuatro documentos: la Declaración de Río, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Agenda 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, los cuales fueron signados por 179 países incluido México, quienes se comprometieron a adecuar sus legislaciones sobre el particular, tal y como se establece en el principio 11 de la Declaración de Río que a la letra dice:

“Principio 11. Los Estados deberán Promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente. Las normas, los objetivos de la ordenación y las prioridades ambientales, deberán reflejar el contexto ambiental y

de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.”

Se puede decir que la firma de estos documentos, así como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la incorporación de México a la OCDE, aunado a la globalización económica y la creciente preocupación por el deterioro ambiental, son factores que influyen para la adecuación de la legislación ambiental nacional.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, no es sino hasta las reformas Constitucionales de 1999 cuando se reconoce a nivel constitucional el derecho humano a un medio ambiente adecuado, así como el desarrollo sustentable, al adicionarse el párrafo quinto al artículo 4º Constitucional y reformarse el primer párrafo del artículo 25.

Cabe señalar que los artículos 25, 27 y 73 constitucionales de acuerdo con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de nuestra carta magna, han sido considerados por la doctrina como las bases fundamentales para la protección del ambiente ya que a partir de ellas se constituye el sistema jurídico en cuestión, sin embargo partiremos del análisis del artículo 4º, para seguir con los tres artículos antes mencionados.

ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL: EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO.

Como ya se ha mencionado, el 28 de junio de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional, el cual señala que:

“artículo 4º... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

Esta reforma representa un reconocimiento constitucional del derecho humano a vivir en un ambiente adecuado, aunque para algunos autores, es un reconocimiento constitucional como garantía individual y social del derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo, la salud y bienestar de los individuos⁴⁴. Sin embargo el reconocimiento de este derecho, así como el derecho a una vivienda digna o el derecho a la salud, no deja de ser una mera declaración de buenas intenciones, ya que dicha reforma no establece los instrumentos procesales para la tutela de tal derecho fundamental, con independencia de las acciones civiles, penales y administrativas, es decir, si el derecho no tiene posibilidades de protección, es como un ser inanimado, que no tiene vida en la coexistencia social.⁴⁵

En este sentido, se puede decir que los derechos fundamentales positivizados en las constituciones políticas de los Estados, sólo tienen sentido si se pueden ejercer y ello depende de las garantías de que estén dotados, que básicamente tiene que ser dos: la existencia de unas condiciones económico – sociales, culturales y políticas que favorezcan su ejercicio, y la protección judicial de los mismos; por lo

⁴⁴ Quintana Valtierra, Jesús. Ob. Cit. p. 54.

⁴⁵ Gonzáini, Osvaldo A. ob. cit. . p.20.

que toda norma de derecho positivo realmente existente, necesita de los tribunales de justicia para que su titular pueda acudir en demanda de protección en caso de desconocimiento por un tercero. Los derechos fundamentales no son una excepción a esta regla y si un derecho fundamental no puede ser alegado, pretendiendo su protección, se puede decir que no existe.⁴⁶

Antes de la reforma de que fue objeto el artículo 4º constitucional, por medio de la cual se introduce el derecho a un medio ambiente adecuado, se consideraba que el derecho a la salud regulado en el párrafo cuarto del artículo en mención, comprendía de manera parcial el derecho al medio ambiente sano, por que incluye la idea de la protección de la salud humana ante los efectos adversos del ambiente, por lo que desde esta perspectiva se consideraba que el derecho de protección a la salud lleva implícito el derecho a un medio ambiente sano, sin embargo, el derecho a un medio ambiente adecuado no se refiere sólo a lo que es sano desde el punto de vista de la salud humana o a lo que sería saludable para el hombre, sino también a lo que sería ecológicamente apropiado, esto es, benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre.⁴⁷

Sin embargo, mientras se gestaba la reforma que incluiría un párrafo quinto al artículo 4º constitucional en el que se consagraría el derecho humano a un medio ambiente adecuado, el derecho a la salud previsto en el párrafo cuarto del mismo artículo, le daría rango de constitucional a un aspecto del derecho a un medio ambiente adecuado.

⁴⁶ Beliver Capella, Vicente. Ob. Cit. p. 235.

⁴⁷ Brañes, Raúl. Ob. Cit. p. 103.

2.1.2 ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL: EL DESARROLLO INTEGRAL Y SUSTENTABLE.

El artículo 25 constitucional, en el cual se fundamenta la rectoría del Estado, dando los principios de una economía mixta, considerado, además, como la tercera base del derecho ambiental al establecer en su párrafo sexto, la idea de la protección al ambiente, señalando que:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."⁴⁸

Como se desprende del párrafo antes señalado, el Estado bajo un criterio de equidad, apoyará e impulsará a las empresas de los sectores privado y social, quedando sujeto dicho a poyo a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, su conservación y del cuidado al medio ambiente. El hecho de que las actividades de las empresas de los sectores social y privado puedan quedar constitucionalmente sujetas a las modalidades que dicte en interés público, tiene importancia desde el punto de vista ambiental, ya que la legislación ambiental establece en muchas ocasiones, restricciones a las actividades de las empresas en beneficio de la protección del ambiente, por lo que el texto del

⁴⁸ Resulta importante señalar que la facultad contenida en el artículo que nos ocupa no debe ser confundida con la facultad establecida en el artículo 27 constitucional, ya que la primera se refiere a la actividad comercial, industrial o de servicio que desempeñan las empresas, mientras que la contenida en el artículo 27, se refiere a las modalidades que se impongan a la propiedad privada.

artículo 25 constitucional, le proporciona a este tipo de restricciones legales, su necesario fundamento en la Constitución Política.⁴⁹

Por otra parte, el primer párrafo del artículo en comento fue objeto de reformas en 1999, estableciéndose en su texto el concepto de “desarrollo sustentable”⁵⁰ al establecer que:

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

La idea de desarrollo sustentable o sostenible aparece por primera vez en 1987 con lo que se conoce como el Informe Brundtland, el cual es resultado de los trabajos realizados por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, marcando la pauta a partir de la cual se introduce la idea de desarrollo sustentable en diversos textos internacionales, constitucionales y legislaciones ambientales.

Con el desarrollo sustentable se pretende el abandono de los criterios productivistas imperantes con el fin de reemplazarlos por criterios

⁴⁹ Sin embargo este principio tiene ciertas limitaciones que resultan evidentes, ya que se refiere al uso que hagan de los recursos productivos los sectores social y privado, es decir, no incluye el uso que haga el sector público y se refiere exclusivamente al uso de los recursos productivos como factor eventual de la degradación del ambiente, es decir, el principio no considera a todos los elementos que pueden contribuir a dicha degradación. Brañas, Raúl. Ob. Cit. p. 84.

⁵⁰ Cabe señalar que la idea de desarrollo sustentable fue recogida primeramente por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 1º y 3º fracción XI.

ecoproductivistas adecuados, que tomen en cuenta la base natural que hace posible los procesos de producción. En este orden de ideas se entiende por desarrollo sustentable aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.⁵¹

La idea de incorporar el concepto de desarrollo sustentable en nuestra Constitución Política se centro en la necesidad de que se estableciera a nivel constitucional, de modo explícito, un modelo de crecimiento en el largo plazo, compatible éste con la base natural que hace posible dicho crecimiento. En consecuencia, la incorporación del concepto de "desarrollo sustentable" en la Constitución Política, deberá dar como resultado el que toda la legislación económica del país y las medidas que se adopten para proveer a su exacta aplicación en la esfera administrativa, le impriman al crecimiento económico la idea de sustentabilidad ambiental de que ha carecido.⁵²

2.1.3 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL: LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.

El artículo 27 constitucional ha sido considerado por la doctrina como la primera base del derecho ambiental. En él se hace referencia a la idea de conservación de los recursos naturales, la cual data del texto original de nuestra Constitución Política y que ha sobrevivido a las diversas reformas de las cuales ha sido objeto. Dicha base la

⁵¹ Es de señalarse que el crecimiento económico se entiende como un simple aumento del producto per cápita, y por desarrollo se entiende una mejora en el nivel de vida en todos los sentidos: un mejor nivel de salud, de educación, una mejor vivienda y, además, un aumento del producto per cápita. Figueroa Neri, Aimée. Fiscalidad y Medio Ambiente en México. Editorial Porrúa: México, 2000. p. 64

⁵² Quintana Valtierra, Jesús. Ob. Cit. pp. 53-54.

encontramos en el párrafo tercero del artículo en comento y el cual a la letra dice:

“artículo 27. ... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Del texto que antecede, se desprenden tres principios que resultan de gran importancia desde el punto de vista ambiental, el primero de

ellos se encuentra en el párrafo primero, el cual establece la naturaleza de la propiedad privada respecto de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional. Es decir, la propiedad privada queda sujeta a la propiedad original que de esos bienes tiene la Nación.

“artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

La importancia de este principio radica en el hecho de que el Estado podrá hacer valer la reversión de la propiedad privada con base en el derecho originario de propiedad que tiene sobre los bienes en mención, esto a través de la expropiación, siempre y cuando se justifique la utilidad pública y se haga el pago de la correspondiente indemnización, tal y como se desprende del párrafo segundo del mismo artículo.

El segundo principio lo encontramos en el párrafo tercero del artículo que nos ocupa, el cual a la letra dice:

“ ... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.”

De la lectura del párrafo señalado se desprende la función social de la propiedad privada, pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público.⁵³

La importancia que tiene este principio en materia ambiental, radica en el hecho de que como medidas para la protección del medio ambiente se puede exigir la imposición de limitaciones a los atributos de la propiedad privada.

El tercer principio que se desprende de este artículo, se encuentra en el mismo párrafo tercero y es el que se refiere al derecho que tiene la Nación “de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación...”, disponiendo más adelante que con ese objeto “se dictarán las medidas necesarias para... preservar y restaurar el equilibrio ecológico... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Las ideas de “distribución equitativa de la riqueza pública constituida por los recursos naturales” y “la conservación de los recursos naturales”, aunque parecen estar encaminadas a fines diferentes, la verdad es que se entre relacionan, y desembocan en un mismo fin ya que el aprovechamiento de los recursos naturales, por un lado, debe ser mediante una distribución equitativa y, por otro lado, procurando su conservación, es decir, la idea de conservación de los recursos,

⁵³ La norma se refiere a toda clase de bienes y no solamente a tierras y agua, como podría inducir a pensar su ubicación. En efecto, al igual que la norma del párrafo segundo del artículo 27 que se refiere a “las expropiaciones”, ella no aparece limitada a las tierras y las aguas, por lo que debe entenderse que comprende todos los bienes que pueden ser materia del dominio privado, especialmente en ausencia de otras normas constitucionales que se refieren a la propiedad privada. Brañes, Raúl. Ob. Cit. p. 75.

no se contraponen con el aprovechamiento de los mismos. En efecto, la facultad que tiene la nación de regular en todo momento y con fines sociales el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, tiene como objeto, entre otros, cuidar su conservación, por lo tanto, aprovechamiento y conservación de entrelazan.⁵⁴

Asimismo, es importante mencionar que con la expresión "preservar y restaurar el equilibrio ecológico", se establece el deber del Estado para velar y procurar la protección del ambiente de forma integral.

2.1.4 ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y LA EXPEDICION DE LEYES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL.

Considerado como la segunda base del derecho ambiental, el artículo 73 de nuestra Constitución Política hace referencia en su texto a la idea de prevención y control de la contaminación ambiental, idea que es incorporada a la Constitución Política de nuestro país en 1971, mediante la reforma de que fue objeto la base 4ª de la fracción XVI del artículo en comento.

La fracción XVI antes mencionada, se refiere a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Por su parte, las bases primera a cuarta de dicha fracción se refieren a la integración y facultades del Consejo de Salubridad General, de este modo la base 4ª establece:

⁵⁴ Quintana Valtierra, Jesús. Ob. Cit. p. 43.

“...Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.”

De esta manera, con la expresión “así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental”, fue que se introdujo a nuestra ley fundamental mediante la reforma de 1971, la idea de prevención y control de la contaminación ambiental.⁵⁵

En 1982, éste artículo, es objeto de una nueva reforma, adicionándose a su fracción XXIX el inciso G), en el cual se faculta 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.⁵⁶ Hasta antes de esta reforma la competencia en materia ambiental se basaba en lo dispuesto por el artículo 124 constitucional que establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, por lo que de esta manera la federación era quien se ocupaba de legislar en materia ambiental, por consiguiente la participación que tenían los gobiernos de los estados y los municipios en esta materia era realmente escasa.

⁵⁵ Entendiéndose por contaminación ambiental “a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos, que degrada al ambiente en su conjunto y/o a algunos elementos. Así entendida la contaminación ambiental es uno de los componentes fundamentales de esta problemática, en términos de que su prevención y control es sin lugar a dudas una de las funciones principales de la protección del ambiente.” Ob. Cit. p. 78

Con la reforma antes señalada se establecieron las bases para la distribución de competencias en materia ambiental, facultándose al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de facultades de la Federación, los estados y los municipios, esto es, "la federación puede y debe distribuir, por conducto de la ley, los asuntos ambientales en los tres niveles de gobierno."⁵⁷

2.2 ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS.

Además de los artículos antes señalados, también resultan de gran importancia para el desarrollo del presente trabajo los relacionados con el derecho de petición, con la libertad de asociación, con la garantía de legalidad, así como el relativo a la administración de justicia, ello en virtud de que los artículos constitucionales que contienen tales derechos pueden ser invocados como el fundamento para ejercitar una acción colectiva en defensa del ambiente.

2.2.1 ARTICULO 8º CONSTITUCIONAL: EL DERECHO DE PETICIÓN.

Considerado como un ejemplo de la libertad de acción garantizada constitucionalmente, el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, resulta bastante importante en el desarrollo del presente trabajo, en virtud de que se relaciona estrechamente con el derecho de acción procesal que tenemos los gobernados. Algunos autores lo consideran como el género y a la acción procesal ante los tribunales como la especie, afirmando que,

⁵⁶ Quintana Valtierra, Jesús. Ob. Cit. p. 44

⁵⁷ idem. p. 45

así como existe una acción para excitar la función de la autoridad judicial, los individuos tienen un derecho frente a las autoridades administrativas, para que resuelvan una petición que se les formula en debido orden,⁵⁸ tal y como lo establece el texto del artículo en comento, el cual a la letra dice:

“Artículo 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Este derecho se cumplimenta con la contestación que de la autoridad a quien se haya dirigido, contestación que puede ser o no favorable al peticionario, admitiendo como única excepción lógica la congruencia que debe haber entre lo pedido y lo resuelto, por que de lo contrario se estaría violando la garantía constitucional referida.

2.2.2 ARTÍCULO 9º CONSTITUCIONAL: EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

Al igual que el artículo 8º constitucional, el artículo 9º es ubicado por la doctrina dentro de las garantías a la libertad de acción, el cual a la letra dice:

⁵⁸ Castro, Juventino. Ob.cit. p.100.

“Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

En virtud de que, el asociarse y el reunirse son actos similares en tanto que ambos se refieren al propósito de dos o más personas para realizar un acto en común o para obtener un fin que beneficie a cada una de las personas que participen en dicha reunión o asociación, es necesario establecer las características particulares de cada una, así tenemos que la asociación tiene personalidad propia, diferente a la de cada uno de sus miembros y persigue fines permanentes (por ejemplo una asociación civil); en cambio la reunión, se refiere a una pluralidad de sujetos, con fines comunes de carácter transitorio y que una vez alcanzados, dicha reunión desaparece (ejemplo de ésta puede ser la reunión de un grupo de vecinos portadores de intereses difusos en materia ambiental, que una vez alcanzado el fin perseguido, desaparece).

Con la libertad de asociación, el hombre perfecciona sus propias posibilidades individuales para alcanzar su superación, y aun las multiplica mediante la conjunción de las que singularmente le

corresponden, razón por la cual resulta tan indispensable para el ser humano esta libertad que se le eleva a la alta calidad de garantía constitucional.⁵⁹

2.2.3 ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL: LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Este artículo es ubicado dentro de las garantías de carácter instrumental, que son aquellas que establecen las formas y los procedimientos a que debe sujetarse las autoridades, para poder lícitamente invadir el campo de las libertades individuales, o bien para hacer respetar el orden público necesario para toda sociedad organizada, esto es, reconocidas constitucionalmente las libertades de la persona humana y el orden jurídico que permite su ejercicio, sólo queda garantizar el procedimiento a que deben sujetarse los miembros del poder público, para asegurar que las personas serán escuchadas, podrán presentar las pruebas que afirmen sus derechos, y finalmente manejarán mediante alegaciones que consideren pertinentes, los antecedentes y argumentos que pretendan fundar la invasión de tales libertades y estructuras político - jurídicas⁶⁰, siendo este el fin que persiguen dichas garantías instrumentales, las cuales se encuentran reguladas por los artículos 14, 16,17,18,19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales.

“Artículo 14. A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de su propiedad, posesiones o derechos, sino mediante juicio

⁵⁹ idem. p.p. 88-89.

⁶⁰ Idem. p.p. 216-217.

seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

La garantía de audiencia que se ubica en el segundo párrafo del artículo transcrito, se determina por tres conceptos contenidos en el mismo numeral, esto es, “(i) nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, (ii) sino mediante juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y (iii) ante los tribunales previamente establecidos”. Lo anterior permite que los gobernados se opongan a la arbitrariedad de los actos ejercidos por la autoridad cuando violan sus derechos fundamentales, a través del derecho que tienen a defenderse siguiendo un procedimiento legal que cumpla con las formalidades esenciales (constitucionalmente garantizado), en el cual puedan ser escuchados en sus argumentos, excepciones y recursos, condicionando la resolución que dicte la autoridad, a que tenga una congruencia entre lo alegado y lo resuelto, misma que deberá estar debidamente fundada y motivada.⁶¹

⁶¹ La garantía de legalidad contemplada en el artículo 14 constitucional, se complementa con la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16. la cual igualmente pertenece al género de las garantías de procedimientos

La garantía de audiencia, debe ser otorgada a la persona antes de que la autoridad decreta una privación a sus derechos o realice actos que afecten las garantías individuales de ella, independientemente del otorgamiento de recursos que permitan combatir en vía ordinaria las determinaciones, ya que el artículo 14 constitucional, establece obligatoriamente que nadie puede ser privado de sus derechos, sino reuniéndose determinados requisitos, que en su conjunto constituyen la garantía de audiencia.⁶²

Cabe señalar que debido a la redacción que presenta el segundo párrafo del artículo que se comenta, se puede considerar que se refiere únicamente a procedimientos judiciales, sin embargo ésta garantía fue extendida, mediante jurisprudencia, a actos de autoridad, efectuados fuera de procedimientos judiciales, por que de otro modo las seguridades jurídicas contenidas en la garantía de audiencia no existirían ante las autoridades administrativas que dentro de sus facultades, pero fuera de juicio, priven de sus derechos a los gobernados. A esto se refiere la jurisprudencia que a continuación se cita:

“ACTOS ADMINISTRATIVOS, ORDEN Y REVOCACIÓN DE. GARANTÍA DE AUDIENCIA, FUNDAMENTACIÓN O MOTIVACIÓN. – Dentro de nuestro sistema constitucional no basta que una autoridad tenga atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere legal e imperiosamente obedecida; máxime cuando tal determinación es revocatoria de otra anterior otorgada a favor de algún individuo. Los

constitucionales, encerrando una obligación para las autoridades a actuar constitucionalmente a través de un procedimiento forzoso, así como a aplicar la ley al caso en concreto, fundando y motivando sus resoluciones.

⁶² Castro, Juventino. ob. cit. p. 236.

artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los posibles afectados con tales determinaciones, así como la de que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas. Tesis 339, Jurisprudencias 1917-1985. Tercera parte. P. 580⁶³

2.2.4 ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL: EL DERECHO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Considerado como una garantía del orden jurídico⁶⁴, el artículo 17 constitucional contiene un deber positivo para los gobernados de acudir ante las autoridades del Estado, en demanda de justicia⁶⁵ o para reclamar sus derechos, tal y como se desprende de la primera parte de su segundo párrafo, el cual a la letra dice:

“... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

⁶³ idem. p 235.

⁶⁴ El orden jurídico comprende al orden público o social y por ende lo respeta y lo hace respetar al poder público frente a los individuos y puede ser contemplado desde dos puntos de vista:

- a) Como constitutivo y creador de los órganos que permiten el ejercicio de la función pública, estableciendo las competencias y las atribuciones de los órganos públicos reconocidos, en cuyo caso estamos en pleno campo del orden constitucional u orden político, a que se refiere la fracción VI del artículo 76, y
- b) Como garantía que se otorga a las personas en el sentido de asegurarles que sus derechos y libertades podrán ser ejercidos sin cortapisas y sin abusos, precisamente por que el poder público se encuentra limitado por él, en forma tal que un acto de autoridad que no se funde en las facultades y atribuciones que expresamente le otorga la Constitución- o que contradiga a lo dispuesto en la Ley Suprema-, permitirá el reclamo correspondiente por parte de las personas cuyas garantías constitucionales han sido violadas, concretamente porque el no respeto al orden jurídico se a traducido en una inconstitucional limitación de sus libertades. Pero bien entendido que mientras el orden jurídico constitucional no sea violado por la autoridad, aquél le es también obligatorio al individuo, y limita legalmente sus libertades. Idem. p.p. 172-173.

⁶⁵ Si se tiene derecho a la justicia, se tiene derecho a la jurisdicción, en tendida ésta como un principio esencial del orden jurídico y que es un presupuesto obligado a todo Estado de Derecho. La jurisdicción se traduce como la obligación que tiene todo Estado de crear órganos públicos encargados de interpretar las normas jurídicas y en todo caso ajusten los casos en concreto a la hipótesis abstracta prevista en la norma jurídica con el fin de dar una debida administración de justicia.

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”

En este sentido, cuando una persona ejerce su derecho de acción, cumpliendo con los requisitos previos para hacerlo, la jurisdicción resulta obligada y forzosa, debiendo culminar con una resolución por parte de la autoridad a quien fue dirigida. Las estructuras constitucionales, combaten la pasividad de las autoridades frente a las peticiones que formulan los gobernados, imponiendo un orden jurídico.

2.3 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, y con vigencia a partir del 1º de marzo del mismo año, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA), es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección al ambiente.

Reglamentaria de las disposiciones constitucionales referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la LEGEEPA representa un adelanto importante en el desarrollo de la legislación ambiental sustituyendo a la Ley Federal de Protección al Ambiente que estuvo vigente desde 1982.

Esta ley fue objeto de reformas a su texto original en 1996, reforma mediante la cual se adiciono y se derogo un importante número de sus disposiciones, entre las más importantes se encuentra el hecho de haber introducido la idea de desarrollo sustentable, así como establecer la distribución de competencias en los tres niveles de

gobierno, en cuanto a materia ambiental se refiere, así como ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental a través de la denuncia popular, el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar los actos que dañen al ambiente.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la LEGEEPA, el objeto de esta ley es la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente propiciando el desarrollo sustentable, también lo es el hecho de garantizar el derecho que tiene toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente y establecer medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la ley en comento, así como las disposiciones que de ella se deriven, mediante la imposición de sanciones administrativas y penales que en derecho procedan, entre otros puntos establecidos en cada una de las diez fracciones que integran el artículo señalado.

2.3.1. LA DENUNCIA POPULAR

Regulada a partir del artículo 189 del Capítulo VII de la LEGEEPA, la denuncia popular es un mecanismo cuya aplicación permite la participación de los gobernados en la protección al ambiente, y es considerada como un instrumento para la aplicación de la política ambiental.⁶⁶

⁶⁶ Regulada en el artículo 15 de la LEGEEPA, la política ambiental es uno de los componentes de la gestión ambiental, así como lo son también los mecanismos jurídicos para la aplicación de la política ambiental y la administración ambiental. La política ambiental se refiere al conjunto de acciones tendientes a lograr la ordenación del

De acuerdo con lo señalado en el artículo 189 de la LEGEEPA, toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán realizar la denuncia de cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o que contravengan a lo dispuesto por dicho ordenamiento o a los demás que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, dicha denuncia deberá ser presentada ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 190 de la LEGEEPA, siendo los siguientes:

- i) Debe presentarse por escrito (o puede ratificarse por escrito en caso de que se realice por vía telefónica dentro del término señalado en el artículo que nos ocupa),
- ii) Debe contener nombre o razón social del denunciante o en su caso del representante legal, así como el domicilio y teléfono.
- iii) Se debe precisar los actos u omisiones que se denuncian.
- iv) Señalar los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- v) Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

ambiente, nos dice que hacer en materia de ordenación del medio ambiente. En nuestro país, corresponde al gobierno Federal, y en cierta medida a los gobiernos estatales y municipales, la aplicación de la política ambiental. Por su parte la gestión ambiental se refiere al conjunto de actividades humanas que tienen como fin el ordenamiento del ambiente. La gestión ambiental es principalmente una función pública o función del Estado, sin embargo no por ello es exclusivamente pública ya que entre sus objetivos se encuentra su transformación en una función compartida por el Estado y la sociedad civil.

Asimismo, el artículo señalado nos dice que no se admitirán las denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición.

Por su parte el artículo 198 señala que ni la formulación de la denuncia popular, ni los acuerdos, resoluciones o recomendaciones que emita la PROFEPA, afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, así como tampoco suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad.

La PROFEPA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 202, está facultada, dentro del margen de sus atribuciones, a iniciar las acciones que procedan ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violación a la legislación administrativa o penal.

En consecuencia, y sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la responsabilidad civil aplicable, tal y como lo precisa el artículo 203 de la ley que nos ocupa.

Con todo lo anterior, así como lo dispuesto por el artículo 15 en sus fracciones III, XII y XIII, en el sentido de que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico, de que toda persona tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar

para lo cual las autoridades tomarán las medidas para garantizar ese derecho, en relación con lo señalado en el artículo 1º de la LEGEEPA y con fundamento en el artículo 4º constitucional, se diría que el derecho a un ambiente adecuado, se encuentra debidamente garantizado y que las denuncias populares formuladas en este sentido son estudiadas por la autoridad administrativa competente a fin de que no se continúe con el deterioro del ambiente en que vivimos, no solo nosotros, si no los demás seres vivos. Sin embargo en la práctica esto no sucede, ya que muchas de las veces éstas denuncias no proceden en virtud de la supuesta falta de interés jurídico e interés legítimo por parte de los denunciantes, sin que la autoridad se de a la tarea de analizar el fondo del asunto, lo que hace que el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado sea un simple derecho humano teórico y sin vigencia.

Además, se puede decir que el estudio de la denuncia popular queda sujeto prácticamente al criterio de la autoridad, desde que es aceptada, hasta la realización de las acciones tendientes a comprobar los argumentos vertidos por el denunciante, por lo tanto, el resultado de los procedimientos siempre dependerá de la voluntad de la autoridad encargada de su estudio, consecuencia de lo anterior es el hecho de que tanto las disposiciones jurídicas como los procedimientos administrativos dirigidos a la protección del ambiente, entre ello la denuncia popular, se lleguen a considerar insuficientes y en algunos casos inútiles para su fin directo que es la protección del medio ambiente.

2.4 TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE.

Es a nivel internacional la forma principal en que se ha llevado a cabo el reconocimiento y la protección del derecho humano a un ambiente adecuado, a través de una serie de reuniones y conferencias que marcan los lineamientos a seguir en la lucha contra el deterioro ambiental, en este punto sólo se hará referencia a aquellas que han sido relevantes como fuentes del Derecho Ambiental Internacional y que han marcado la pauta para que las legislaciones de los Estados tomen las medidas necesarias en la conservación del medio ambiente.

2.4.1 LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO.

Como ya ha sido señalado en los capítulos anteriores, el 5 de junio de 1972 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en la ciudad de Estocolmo, Suecia, logrando reunir a 113 países.

En esta conferencia se mostró la preocupación de los países participantes por el deterioro del ambiente a nivel mundial, razón que los llevó a decidir que era tiempo de reorientar sus actos en beneficio del medio ambiente y como consecuencia, también en beneficio de la humanidad, marcando con ello una nueva etapa de las preocupaciones medioambientales a nivel internacional.

Los resultados más importantes que tuvo esta Conferencia son:

- i) La creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se constituye como una semi-agencia especializada de las Naciones Unidas, con sede en Nairobi, Kenia, y que cuenta con competencia en materia ecológica.
- ii) La declaración sobre el medio humano.

La declaración final de la Conferencia de Estocolmo se asienta sobre tres puntos principales:

1. El hecho de que el más urgente de los problemas ecológicos es el subdesarrollo de los países del Tercer Mundo, por lo que requerirán una atención prioritaria, centrada en proporcionarles los medios para un desarrollo acelerado (punto 4º del preámbulo y los principios 9 a 12 y 20).
2. La naturaleza y sus recursos son considerados como simples medios para garantizar una vida digna (principio 1º) a las generaciones presentes y futuras.
3. Reconoce que "de todas las cosas del mundo los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano" (punto Número 1 del preámbulo).

Sin embargo, es la proclamación del derecho humano al medio ambiente el gran mérito que se le atribuye a esta Conferencia, derecho que se reconoce en el principio 1º el cual señala que:

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

Asimismo se reconoció en esta Conferencia que es a las administraciones locales y nacionales, dentro de su jurisdicción, a

quienes corresponde la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas sobre el medio, recalándose de ésta forma la participación principal que le correspondía al Estado, por lo pronto en el campo del establecimiento de las normas que fueran necesarias para la ordenación del ambiente, pero también en el campo de la administración ambiental, y más concretamente, en la aplicación de medidas que pudieran influir de una manera importante en dicha ordenación.⁶⁷

2.4.2 EL INFORME BRUNTLAND.

Resultado de los trabajos realizados por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, creada por las Naciones Unidas en 1983, el Informe Bruntland, presentado en 1987, también hace un reconocimiento al derecho fundamental que tienen los seres humanos a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Sin embargo es el concepto del desarrollo sostenible (sustentable) la mayor aportación que se reconoce a este informe, el cual lo define como aquel que "satisfaga las necesidades presentes sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer las propias"⁶⁸, concepto que en la actualidad preside la política ambiental de los organismos de la ONU, y que ha sido recogido por la legislación de diversos países, como es el caso de nuestra Constitución Política en la cual mediante las reformas de 1999, reconoce en su texto el concepto de "desarrollo sustentable".

El concepto de desarrollo sostenible fue adoptado por la Comisión en virtud de que era necesario "un nuevo camino de desarrollo que

⁶⁷ Brañes, Raúl. Ob. cit. p. 118.

⁶⁸ Beliver Capella, Vicente. Ob. cit. p 196.

sostuviera el progreso humano no solamente en unos pocos lugares y durante unos pocos años sino en todo el planeta y hasta el distante futuro. De esta manera el desarrollo duradero se convierte no sólo en un objetivo de las naciones en desarrollo, sino también de las naciones industriales”, por lo que no rechaza una política de crecimiento “que es absolutamente indispensable para aliviar la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo”, pero exige que “la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelvan acordes con las necesidades presentes así como también de las futuras”.⁶⁹

2.4.3 LA CONFERENCIA DE RÍO.

Celebrada a los veinte años de la Conferencia de Estocolmo, entre los días 3 y 14 de junio de 1992 en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas para el medio Ambiente y el Desarrollo, es considerada como la mayor de las reuniones que se han celebrado en los últimos años, en virtud de que se convocó a los representantes de 172 países y se reunieron más de 108 jefes de Estado y de Gobierno.

De la celebración de ésta conferencia se desprenden principalmente cinco acuerdos:

1. La Declaración de Río o Carta de la Tierra, que es un conjunto de principios sobre los derechos y deberes de los estados respecto al medio ambiente, documento que no tiene carácter jurídico

⁶⁹ Idem. p. 196

obligatorio y sin embargo ha sido adoptado por todos los países signatarios.

2. El Convenio sobre Cambio Climático, en el cual se trata la problemática de las emisiones de gases de origen antropógeno, en especial del CO₂, los cuales producen imprevisibles cambios climáticos, estableciendo como principal objetivo la estabilización de las emisiones de este tipo de gases en un plazo suficiente para que los ecosistemas puedan adaptarse de forma natural a dichos cambios. Este documento obliga jurídicamente a sus signatarios, sin embargo para conseguir la firma de Estados Unidos, fue necesario eliminar las referencias a los plazos y niveles de emisión.
3. El Convenio sobre Diversidad Biológica, documento con el cual se trata de garantizar la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad. Su mayor aportación es en materia genética, ya que reconoce el derecho soberano de los Estados a sus recursos genéticos, de manera tal que los gobiernos adquieren el derecho y el deber de regular el acceso a dichos recursos. Este documento también es obligatorio para los países signatarios.
4. La Declaración sobre la Protección de los Bosques, el cual debido a la falta de acuerdo entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, en virtud de que los primeros pretendían que se pusiera mayor atención a los bosques tropicales y los segundos a los bosques templados y fríos, este documento quedó como una mera declaración de principios, cuando en realidad se pretendía que tuviera un carácter jurídico obligatorio para los países firmantes.

5. La Agenda 21, llamada así porque marca el camino para llegar al presente siglo en condiciones ambientales y de desarrollo razonables. En ella se tratan temas diversos como las políticas internacionales de desarrollo, la lucha contra la pobreza, la salud pública, los asentamientos humanos, los cambios en los hábitos de consumo, la lucha contra la desertización, entre otros, sin embargo este documento carece de obligatoriedad para los Estados.

Asimismo es de señalar que en ésta Conferencia nuevamente se reconoce el derecho humano al medio ambiente así como la necesidad del desarrollo sostenible y señala que la participación de los ciudadanos es necesaria para tratar las cuestiones ambientales, tal y como se desprende del principio 10 que a la letra dice:

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

También es de señalarse que en esta Conferencia se reconoce la necesidad de que los Estados promulguen leyes eficaces en materia ambiental, así como que dicten las normas necesarias en relación a la responsabilidad e indemnización de las víctimas de la contaminación y de los daños ambientales, tal y como lo establecen los principios 11 y 13 respectivamente y que a continuación se transcriben:

“Principio 11. Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales y los objetos y prioridades en materia de orientación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y el desarrollo al que se aplica. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo

Principio 13. Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar, asimismo, de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”

2.4.4 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN).

Resultado de las negociaciones que se llevaron acabo a partir de 1990 entre México, Canadá y Estados Unidos, las cuales concluyeron en agosto de 1992 con la firma del TLCAN el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994, y aunque en su contenido, en lo que a materia ambiental se refiere, no propone una regulación ambiental común, ni somete a negociación la normatividad ambiental interna de cada Estado parte. Sin embargo, se establecen normas que restringen el intercambio comercial con el objeto de proteger el medio ambiente, la vida y la salud humana, animal y vegetal, las condiciones sanitarias y fitosanitarias, así como conservar ciertos recursos naturales de los países firmantes.⁷⁰

Del preámbulo del TLCAN se desprenden las políticas de liberación comercial que pretenden promover los Estados parte, señalándose, por ejemplo, que las partes deciden crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios y asegurar un marco comercial previsible para la planeación de actividades productivas y de la inversión. Estos fines así como los demás señalados en dicho preámbulo, deberán ser realizados de una manera congruente con la protección y conservación del medio ambiente.

Además, en el mismo preámbulo, se señalan como políticas independientes el promover el desarrollo sustentable y reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.

⁷⁰ El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. Editorial UNAM, México 1997. p. 26

Por su parte, las normas contenidas en los artículos 103 y 104 del TLCAN establecen la relación del mismo con otros tratados internacionales y los criterios jerárquicos de aplicación entre éste y los tratados ambientales mencionados en el mismo.

Siguiendo lo dispuesto por los criterios jerárquicos antes señalados, en caso de que exista una incompatibilidad con éste, prevalecerán las obligaciones contenidas en los siguientes tratados:

- i. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de mayo de 1992.
- ii. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1990.
- iii. Convención de Basilea sobre control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 1991.
- iv. Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América en lo relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, del 28 de octubre de 1986.
- v. Acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de marzo de 1984.

Si bien prevalecen las obligaciones contenidas en los tratados antes mencionados, las partes deberán, en caso de que resulten aplicables varias disposiciones ambientales, elegir aquella con la cual se dé el menor grado de incompatibilidad con el TLCAN.⁷¹

Asimismo, dentro de las disposiciones del TLCAN se encuentran las referentes a las medidas sanitarias y fitosanitarias, que pueden ser mantenidas, adoptadas o aplicadas por las partes con el fin de proteger la vida o la salud animal o vegetal, así como a medio ambiente, materia que debe buscar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y la liberalización del comercio.

En lo que se refiere a la materia de inversiones, el artículo 1,114 del TLCAN, hace especial mención del medio ambiente, al señalar que:

“Artículo 1,114. Medidas relativas al medio ambiente.

1. Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental.

1. Las partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo derogar, u ofrecer renunciar a dichas medidas como

⁷¹ idem. p. 28.

medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un inversionista en su territorio. Si una parte estima que la otra parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole”

Como se puede apreciar en el párrafo primero, se autoriza a las partes a aplicar su legislación en materia ambiental a los inversionistas de las otras partes y por consiguiente excluir cualquier inversión que no cumpla con la normatividad interna. De esta forma, una de las partes podrá exigir a inversionistas de las otras partes, si así lo determina su legislación interna, la preparación de un estudio de impacto ambiental previo a la autorización de inversión en su territorio. En lo que respecta al contenido del segundo párrafo, se trató de evitar los llamados “paraísos de contaminación”, en regiones en las cuales los estándares ambientales pueden relajarse con el fin de atraer inversión.⁷²

2.4.5 ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN).

También llamado Acuerdo Ambiental Paralelo, con este acuerdo se reafirma el derecho soberano de los estados en materia ambiental y resalta la importancia de la cooperación internacional para lograr el desarrollo sostenible y mejorar los niveles de protección ambiental, con la participación de la sociedad y tomando en cuenta las diferencias ecológicas, económicas y tecnológicas existentes entre los países miembros.

⁷² Ibidem. p. 31.

Asimismo, 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; pero 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.⁷³

Con el fin de lograr una efectiva protección ambiental, este acuerdo hace referencia a la obligación que tienen cada uno de los estados miembros, de garantizar una efectiva aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales a través de la adopción de las medidas gubernamentales que estimen necesarias y garantizarán que los procedimientos tanto administrativos como judiciales y cuasijudiciales sean justos, equitativos y abiertos.⁷⁴

Es de señalarse que los estados signantes se comprometen a garantizar que los particulares con interés jurídicamente reconocido

⁷³ Artículo 3: Niveles de Protección. Reconociendo 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 el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

⁷⁴ Para este efecto adoptará medidas gubernamentales 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. (artículo 5 del Acuerdo de Cooperación Ambiental).

conforme al derecho interno de cada una de las partes, tengan acceso a los procedimientos administrativos, judiciales o cuasijudiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, así como que estos procedimientos sean justos, abiertos y equitativos, los cuales deben cumplir con el debido proceso legal, deben ser públicos, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa, que se otorgue derecho a los particulares en el procedimiento a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información y pruebas, así como que dicho procedimientos no sean innecesariamente complicados, que no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

Las resoluciones que ponga fin a los procedimientos antes señalados, deberán ser formuladas por escrito, señalando los motivos en que se funda, basándose en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas y deberá ser puesta a disposición de las partes en los procedimientos dándoles oportunidad de obtener la revisión, cuando así proceda, de acuerdo a la legislación interna de cada estado miembro.⁷⁵

⁷⁵ Artículos 6º y 7º del Acuerdo de Cooperación Ambiental.

CAPITULO 3: EL ACCESO A LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN MATERIA AMBIENTAL A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO.

3.1. LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL.

El concepto de "acceso a la Justicia ambiental" es entendido como la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados individual o socialmente justos.⁷⁶

En la doctrina española el acceso a la justicia (tutela judicial efectiva), es entendido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso substanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso.⁷⁷

⁷⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. (Memorias del Simposio Judicial Realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero del 2000). Primera edición. Editorial SEMARNAP/PNUMA. México, 2000.

⁷⁷ Silguero Estagnan, Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Editorial Dykinson. España. 1995.p. 85.

El Acceso a la Justicia Ambiental presenta una serie de problemas que van desde el costo y tiempo del litigio, el poder de los litigantes y sus diferentes capacidades económicas y técnicas para reclamar justicia, hasta la complejidad científico-técnica de los casos ambientales. Otro factor que representa un gran problema para el acceso a la justicia ambiental es el relacionado a la naturaleza de los intereses en juego, ya que por lo regular éstos son intereses difusos o colectivos, esto es, que corresponden a muchas personas las cuales por lo general son indeterminadas e indeterminables. Además, en estos procesos generalmente suelen estar comprometido un interés social, lo cual implica la intervención de un órgano que represente dicho interés.

Aunado a lo anterior, y para hacer aún más complejo el acceso a la justicia ambiental, está el problema que surge a partir del reconocimiento del derecho a un ambiente sano el cual debe estar acompañado de la incorporación de mecanismos que tiendan a garantizar el pleno ejercicio de tal derecho, de esta forma el derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales, el derecho a la información y el acceso a la justicia ambiental se perfilan como instrumentos indispensables para la concreción del derecho fundamental de disfrutar de un ambiente adecuado. Sin embargo en la realidad práctica esto no es así, ya que aún existen países como Panamá, Chile Ecuador y México, por nombrar algunos, que a pesar de tener reconocido el derecho humano a un ambiente sano, carecen de mecanismos eficientes que garanticen la protección de ese derecho y en consecuencia, el acceso a la justicia ambiental es prácticamente nulo.

La solución expedita y completa de este tipo de conflictos hacen necesario un marco jurídico que sea congruente con la naturaleza de los intereses que se deben tutelar jurídicamente y que, dicho en términos generales, hasta ahora no existe, por lo menos en la forma que sería deseable. La ausencia de este marco jurídico ha determinado una situación de inaccesibilidad a la justicia ambiental, comprometiendo la protección del medio ambiente y la viabilidad del desarrollo sostenible.⁷⁸

El tema de acceso a la justicia ambiental, esta relacionado a la "eficacia" de la legislación ambiental, y que rara vez en este tipo de análisis se consideran cuestiones de eficiencia de la norma como prerequisite para su eficacia, señalando que eficacia designa el grado de acatamiento de una norma jurídica por quienes son sus destinatarios, mientras que la palabra "eficiencia" designa el grado de idoneidad que posee una norma jurídica para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al expedirla. De esta forma, la eficacia y la eficiencia de la legislación ambiental son como las dos caras de una misma medalla, pero distinguir entre una y otra es importante porque permite identificar con mayor precisión las razones que están detrás de la falta de aplicación, que muchas veces son su propia falta de idoneidad.⁷⁹

Es posible afirmar que las razones que hacen ineficiente a una determinada legislación ambiental tienen que ver con el escaso

⁷⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ob. cit. p. 42

⁷⁹ En este sentido puede afirmarse que la legislación ambiental sigue padeciendo de preocupantes niveles de ineficiencia, es decir, de falta de idoneidad para satisfacer las necesidades que tuvieron en cuenta al momento de su expedición. Idem. p. 51

desarrollo de las normas que son necesarias para regular una determinada situación ambiental o, si existe este desarrollo, con el enfoque equivocado de dichas normas, inicial o sobreviniente, en lo que se refiere al tratamiento jurídico de esa situación ambiental. Este enfoque equivocado del tratamiento jurídico se debe, en términos generales, a la concurrencia de uno o más de los siguientes elementos:

- i. La escasa presencia de la idea de desarrollo sostenible en la legislación ambiental y en el conjunto del sistema jurídico del que forma parte,
- ii. La insuficiente o equivocada consideración de los "datos" científicos y sociales que están involucrados en el problema ambiental de que se trate,
- iii. La carencia de los mecanismos necesarios para la aplicación de la legislación ambiental o lo inapropiado de los mecanismos existentes,
- iv. La heterogeneidad estructural de la legislación ambiental.

En lo que se refiere al acceso de la justicia ambiental, dos factores de ineficiencia son especialmente importantes: el escaso desarrollo de la legislación ambiental y los mecanismos inapropiados para su aplicación. El escaso desarrollo de legislación ambiental tiene como consecuencia que muchas veces no existan normas jurídico-ambientales que serían necesarias para la regulación de ciertos problemas o que en caso de que existan, estas normas no se encuentren complementadas por otras normas que harían posible su aplicación. En estos casos nos encontraremos frente a una situación

de ineficiencia, esto es, de falta de acatamiento de la norma por sus destinatarios, pero en el fondo de las cosas esta situación de ineficacia no será sino la consecuencia necesaria de una situación de ineficiencia.⁸⁰

El enfoque equivocado que la legislación ambiental asume para el tratamiento jurídico de muchos problemas ambientales, es la segunda razón que explica la ineficiencia de dicha legislación y, por ende, su ineficacia. Ello puede deberse a varios factores; pero como quiera que sea conduce indefectiblemente a la no aplicación de dichas normas o a una escasa aplicación de las mismas, a partir de la consideración de que son a todas luces inadecuadas para corregir las situaciones ambientales a que se refieren. Dentro de este rubro se pueden incluir a los mecanismos jurídicos que, no habiendo sido diseñados para la solución de casos en los que están involucrados intereses colectivos o difusos, deben ser sin embargo aplicados para la composición judicial de conflictos jurídicos de naturaleza ambiental. El problema se presenta básicamente con la legislación civil y procesal civil, que está concebida para regular relaciones jurídicas de carácter individual y, por tanto, para resolver conflictos jurídicos en los que están involucrados intereses individuales. Las relaciones jurídicas generadas en torno de situaciones ambientales son, en cambio, preferentemente colectivas e incluso, difusas, desde el momento en que ellas pueden involucrar a un alto número de personas, que incluso pueden ser indeterminadas e indeterminables, y en

⁸⁰ *Ibidem.* pp.52-53.

consecuencia los conflictos jurídicos que se derivan de estas relaciones son, por lo general, procesos colectivos.⁸¹

En algunos países en materia de justicia constitucional, una vez que ha sido reconocido el derecho que tienen los hombres a un medio ambiente adecuado, se centran en un nuevo problema que ya no es relacionado con el reconocimiento del derecho, sino en la posibilidad de hacerlo efectivo. En este sentido, algunas constituciones como la Española, la Brasileña y la Chilena, entre otras, al reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado, establecen de forma explícita las procedencias de las acciones constitucionales establecidas para la protección de los derechos fundamentales.

De esta manera países como España, Argentina, Ecuador reconocen el derecho que tienen los gobernados para interponer amparo contra los actos u omisiones de la autoridad pública que pongan en peligro las garantías reconocidas por dichas constituciones incluyendo la de gozar de un ambiente adecuado, ya sea que lo interponga el propio afectado o que lo interponga la figura del Defensor del Pueblo (en el caso de Argentina), o por asociaciones que se dediquen a estos fines o por medio del representante legítimo de una colectividad.⁸²

En lo que respecta a la justicia civil en materia ambiental, los problemas son otros, todos en su mayoría derivados de la deficiente regulación de responsabilidad civil en el daño ambiental, ello a pesar de ser un instrumento de la política ambiental que, induce a los

⁸¹ *Ibidem.* p 53.

agentes causantes de dicho daño a adoptar medidas eficientes para evitar la contaminación o el deterioro de los recursos naturales. Este tipo de responsabilidad (extra contractual), se hace efectiva mediante el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del hecho ilícito, cuando ello sea posible, o a través del pago de daños y perjuicios.⁸³ Sin embargo, las características especiales del daño ambiental, ponen de manifiesto que su regulación no puede hacerse sólo desde el punto de vista del derecho civil, esto es, como un asunto que concierne solo a los intereses de los particulares, ya que el daño ambiental puede abarcar tanto a personas individualmente consideradas, incluyendo sus bienes, así como a una colectividad determinada e incluso a la sociedad en su conjunto, además de abarcar la vida de las generaciones futuras.

Por otra parte, la lógica individualista sobre la cual se basa el derecho civil, no contempla situaciones de daños en los que estén involucrados los intereses de una colectividad, solo prevé los daños causados a los intereses de las personas individualmente consideradas, además de exigir para la existencia de la responsabilidad por el daño, que haya una relación causal entre el daño y el hecho que lo causó, relación que es imposible de acreditar sobre todo en los que se refiere a contaminación ambiental.

Asimismo, la legitimación es otro de los problemas con los que nos enfrentamos para acceder a la justicia civil, ya que, como se ha mencionado anteriormente, el fundamento de la legislación en

⁸³Sin embargo, esta acción no debe confundirse con las acciones populares y colectivas que establecen algunas constituciones como la de Colombia o la de Brasil, porque en estos casos lo que se está regulando es una cuestión de legitimación para accionar Ibidem. p. 60

materia civil es de carácter individualista, por lo que solo se considera a las personas que en lo individual han visto afectados sus intereses.

En lo que respecta a la justicia penal en materia ambiental, esta ha sido integrada por la gran mayoría de los países como un instrumento de política ambiental que ha presentado grandes cambios favorables ya que se han establecido delitos ambientales que ayudan a reforzar los mecanismos de control para la protección del medio ambiente, así como se han presentado modificaciones en los sistemas de penas y en el propio proceso penal, inclusive, se han creado leyes ambientales penales especiales, como es el caso de Venezuela y Brasil⁸⁴. Sin embargo los avances presentados en esta materia, no son ampliamente conocidos, ya que se sabe del inicio de procesos penales en materia ambiental, pero aún no se saben sus resultados.

En lo que hace a la justicia administrativa, esta presenta problemas en el campo de lo contencioso-administrativo, ya que los grupos sociales interesados en la protección del medio ambiente tienen dificultades para acceder a la justicia, en defensa de los intereses de su comunidad, ya que en países como Alemania, los tribunales administrativos han restringido el acceso a la justicia administrativa de tales grupos, limitando la revisión judicial al daño privado,

⁸³ Brañes, Raúl. Ob. cit. p. 279.

⁸⁴ La Ley Penal del Ambiente de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial del 3 de enero de 1992, se deriva de la Ley Orgánica del Ambiente de 1976 que en su artículo 36 dispuso que deberían dictarse "las adecuadas normas penales en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma. El objeto de esta ley, es tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y establecer las sanciones correspondientes, así como determinar las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar. Por su parte la Ley sobre Crímenes Ambientales de Brasil, aprobada el 12 de abril de 1998, mejoró técnicamente los tipos penales ya existentes y los complementó con otros que no estaban previstos en la legislación, asimismo, establece junto con las penas privativas de la libertad, un sistema de penas restrictivas de derechos, como penas autónomas y sustitutivas de las penas privativas de la libertad, las cuales consisten en la prestación de servicios a la comunidad, la privación de ciertos derechos, la prestación pecuniaria y la reclusión domiciliaria. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ob. cit. pp.92 - 96.

individualmente diferenciado, tratando a los demandantes como particulares aislados y no como miembros de un grupo más amplio afectado por una decisión administrativa.⁸⁵

No obstante lo anterior, se puede decir que en la justicia administrativa se están gestando grandes cambios para el tratamiento de los problemas ambientales, los cuales se traducen en la creación de órganos que globalizan la gestión ambiental y que tienen incorporados grandes rasgos de descentralización y participación social, y en la medida en que se perfeccionen los instrumentos jurídicos de acceso a la justicia administrativa, en especial aquellos que se refieren al acceso a la justicia de organizaciones sociales que se ocupan de problemas ambientales, mejor será la protección que reciba el medio ambiente que es tan necesario para la vida.

3.2. LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL DERECHO COMPARADO.

Las Constituciones de los últimos veinte años, aunque han hecho eco con mayor o menor detenimiento en los intereses o derechos difusos (derecho a disfrutar de un ambiente adecuado, derecho a la salud, derecho a la seguridad y salud de consumidores y usuarios, derecho a la paz, entre otros), siguen teniendo un cierto grado de atraso respecto a asentar reglas que propicien la protección real de dichos intereses cuya tutela se reclama por parte de un gran sector de la sociedad, sobre todo en lo que a materia ambiental se refiere.

⁸⁵ Brañes Raúl, ob. cit. p.695.

No obstante, en el derecho comparado se está dando una lenta transformación la cual ha generado que la concepción individualista que hasta ahora se ha tenido del derecho procesal, "resulte insuficiente para tutelar los nuevos intereses difusos y de grupo que han llegado a ser vitales para las sociedades modernas".⁸⁶

En este sentido, el derecho comparado nos revela la existencia de diferentes modelos de tutela, con los que se intenta la defensa de los intereses difusos⁸⁷, modelos son principalmente cuatro⁸⁸:

- i. El primero de esos modelos es el que considera los intereses difusos como intereses públicos, atribuyendo al ministerio fiscal la legitimación procesal con vistas a la necesaria actuación para su protección, la desventaja en este modelo es que el Ministerio Público no tiene ni la independencia ni la especialización necesarias para convertirse en el paladín eficaz en la tutela de estos intereses, en los que se hallan frecuentemente implicados conocimientos e informaciones de naturaleza económica, industrial, tecnológica, ecológica, sanitaria, etc.

⁸⁶ Brañes, Raúl. Ob. cit. p. 285.

⁸⁷ Fernández Segado, Francisco. La Dogmática de los Derechos Humanos. Editorial Ediciones Jurídicas, Perú, 1994.

⁸⁸ El autor español Joaquín Silguero Estagnan, considera que son tres los principales modelos de tutela de los intereses difusos o colectivos:

- i. Modelo orgánico Privado: en él, la legitimación se extiende a sujetos privados aunque el objeto del proceso no se refiera a derechos o intereses que les sean propios. Se reconocen por tanto, las acciones de grupos con una estructura jurídica, más o menos organizada (personalidad jurídica). Este modelo está representado por la mayoría de los países de la Europa continental (Francia, Italia, Alemania, entre otros).
- ii. Modelo orgánico público: con esta denominación se hace referencia a los ordenamientos que recurren a las instituciones públicas, más o menos especializadas, para que defiendan los intereses colectivos. A este modelo cabe reconducir supuestos tan distintos como el Ministerio Fiscal, las agencias públicas o el Defensor del consumidor de los países nórdicos ("consumer Ombudsman" de Suecia, Noruega y Dinamarca).
- iii. Modelo social: en el cual se incluirían los ordenamientos que conceden legitimación a los grupos pese a carecer de personalidad jurídica. Este es el caso de los países del "common law" (con algunas excepciones como pueden serlo Canadá y Brasil). El representante por antonomasia de este modelo es el ordenamiento estadounidense, el cual admite las "class actions" o acciones de clase.

Silguero Estagnan, Joaquín. Las class Actions en el Ordenamiento Jurídico de los Estados Unidos de América. Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje. España, enero de 1995. p. 7

- ii. El segundo modelo consiste en la creación de nuevos órganos públicos especializados, con los que se pretende dejar de lado la problemática que se presenta en el primer modelo en lo que a especialización se refiere, sin embargo el problema que se presenta en este modelo es la multiplicación de la burocracia administrativa con la disfuncionalidad que a la larga ello supone.
- iii. El tercer modelo es dado por la habilitación legal a personas u organizaciones privadas para que puedan instar procesalmente en la defensa de los derechos o intereses difusos, como si de derechos o intereses propios se tratara. Ejemplo de este modelo es la class action empleada en Estados Unidos, el mandado de segurança en Brasil, por mencionar algunos.
- iv. El cuarto y último modelo de defensa de los intereses difusos está constituido por la acción popular, que al suprimir cualquier límite de legitimación para recurrir posibilita que toda persona pueda litigar para la tutela de intereses colectivos o difusos, acción que ha ido pasando de la legislación ordinaria a su constitucionalización. Ejemplo de ello son las Constituciones Portuguesa y Brasileña que contemplan este tipo de acción.⁸⁹

⁸⁹ La Constitución Portuguesa en su artículo 52.3 confiere a todos, personalmente o por medio de las asociaciones de defensa de los intereses en cuestión, un derecho de acción popular en los casos y términos legalmente establecidos, y significadamente, un derecho a instar la prevención, el cese o la persecución judicial de las infracciones contra la salud pública, la degradación del medio ambiente y la calidad de vida o la degradación del patrimonio cultural, derecho que acoge entre sus contenidos el poder requerir para la persona o personas lesionadas en sus intereses la correspondiente indemnización. Por su parte la Constitución de Brasil de 1988 acoge esta institución al señalar en el inciso LXXIII de su artículo 5º que cualquier ciudadano queda legitimado para ser parte legítima a los efectos de interponer una acción de esta naturaleza (ação popular), dirigida a anular un acto lesivo del patrimonio público o de cualquier entidad de la que el Estado sea partícipe, de la moralidad administrativa, del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo que se compruebe la existencia de mala fe, exento de toda costa judicial. Idem. p.p. 299-300.

3.2.1. LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL SISTEMA JURÍDICO NORTEAMERICANO.

Es en los Estados Unidos de América uno de los primeros países en donde se comenzó a gestar el derecho ambiental. Desde hace aproximadamente dos décadas comenzaron a tomarse las medidas necesarias para hacer frente a los graves problemas ambientales.

Entre el marco jurídico estadounidense y el mexicano existen grandes diferencias, el motivo principal se debe a la diferencia de tradiciones jurídicas (anglosajón y el romano, o bien, common law o civil law). Mientras que en nuestro sistema hemos procurado adoptar leyes y reglamentos específicos para una variedad de problemas y cuestiones ambientales, en Estados Unidos, el régimen de protección ambiental ha ido desarrollándose con base en los numerosos estatutos en materia ambiental existentes, a través de su interpretación jurídica.⁹⁰

Es en este sistema del common law donde surge uno de los principales medios de acceso a la justicia en materia ambiental la "class actions" o acción de clase, "que constituye un medio de obtención de tutela jurisdiccional basado en el poder procesal reconocido a un individuo para actuar en nombre propio y de otras personas similarmente situadas que constituyen una clase, institución que pretende servir de solución de conflictos litigiosos complejos y

⁹⁰ Es de señalar que la Constitución de los Estados Unidos no contiene algún precepto directo que haga referencia a la protección ambiental o a la conservación de los recursos naturales, sin embargo el estudio constitucional se realiza a través de la interpretación judicial de sus preceptos, por lo que aplicando este criterio, se desprenden ciertas disposiciones constitucionales relacionadas indirectamente con la protección ambiental o la conservación de los recursos naturales. Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Federal de Electricidad. El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E; varios número 80. Primera Edición, México 1997. p. 40.

con pluralidad de partes, superando una visión individualista de los perjuicios”.⁹¹

La “class action” es definida como “el recurso procesal que posibilita el tratamiento procesal unitario y simultáneo de un elevado número de titulares de pretensiones jurídicas individuales (intereses difusos), mediante la intervención en el juicio de un único exponente del grupo”, y resulta ser una figura de gran importancia procesal en el sistema jurídico estadounidense, la cual es clasificada como de apertura legitimatoria relativa, en función de que aun cuando amplía el espectro de protección, lo restringe a través de una serie de requisitos.⁹²

El origen de las “class actions” se encuentra en el “bill of peace”, un procedimiento surgido en los tribunales de equidad ingleses en el siglo XVII, en virtud del cual, una persona (“adversary”) podía iniciar un proceso contra varias personas (“multitude”) con intereses separados pero similares, o la “multitude” podía demandar en una acción cuestiones de hecho o de derecho comunes disputadas entre el “adversary” y cada miembro de la “multitude”.

De esta forma, se permitía en el “common law” inglés que, en caso de que las partes fueran demasiado numerosas para la normal dirección del proceso y tuvieran un interés común, bastaba la comparecencia procesal de partes representativas, sin perjuicio de que la resolución final fuese vinculante para todos.⁹³

⁹¹ Silguero Estagnan, Joaquín, ob. cit. p. p. 7-8.

⁹² Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. cit. p. 126.

⁹³ Desde el punto de vista orgánico, los orígenes ingleses del ordenamiento de los Estados Unidos de América se concretaron en la adopción de dos sistemas separados: los tribunales de “derecho” y los de “equidad”. Mientras los primeros fueron más formalistas a efectos procedimentales, en los tribunales de equidad era posible utilizar formas más flexibles de resolución de los litigios.

Actualmente, las Reglas Federales del Procedimiento Civil estadounidense, aprobadas en 1938, adoptaron la acción de grupo o "class action", la cual se encuentra prevista en el artículo o regla 23 mismo que fue reformado en 1966, adicionándose los cuatro requisitos para que la acción de grupo o colectiva (class action) pudiera ser ejercitada, dichos requisitos son⁹⁴:

1. Cuando el grupo es tan grande que resulta imposible o impráctico que todos sus miembros sean partes de la demanda;
2. Cuando existen de hecho o de derecho características comunes a todo el grupo;
3. Cuando los elementos de la acción o de las excepciones y defensas son comunes a todos sus miembros;
4. Cuando quienes desempeñan el papel de representantes protegen en forma justa y adecuada los intereses del grupo

Cabe señalar que el acceso a una "class action", no requiere de la existencia de una asociación legalmente preconstituida, cualquier miembro del grupo o grupo de miembros que el juez considere "adecuadamente representativo" del mismo grupo, puede ser autorizado para litigar por el conjunto o en representación del grupo.

En este sentido se puede constituir como demandante cualquiera de los individuos que integran el grupo de personas que comparten una situación similar de lesión o afectación, o bien que corren el riesgo de ser afectadas cercanamente por la conducta del demandado, de tal

Superada la época colonial, los tribunales de equidad siguieron usando el "bill of peace" y, por tanto, se consolidaron dos elementos básicos para el futuro desarrollo de las acciones de clase: la extensión de los efectos de la sentencia y la necesaria concurrencia de un interés común o colectivo. Silguero Estagnan, Joaquín. Ob. cit. p. 15.

forma que 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. En consecuencia de lo anterior, la sentencia estimatoria de la acción pronunciada por el juez, dándole la razón o no al demandante, producirá efectos respecto de todos los miembros del grupo, tomando en consideración dos situaciones en relación con los integrantes de la class:

- i. Si han sido legal y adecuadamente representados por el demandante; y
- ii. Que hayan sido debidamente notificados del proceso.⁹⁵

La importancia real de la "class action" radica en la posibilidad que tiene un particular de actuar ante un tribunal en representación de un grupo de personas que ha sufrido un perjuicio y quiera demandar no solo la reparación del perjuicio que él haya sufrido, sino el perjuicio que hayan sufrido todos los miembros del grupo, constituyéndose así en "el mecanismo de protección de los indefensos".

Una de las desventajas que se pueden presentar al ejercitar una "class action" puede ser que el grupo de que se trata lo es de forma numerosa de tal manera que la identificación de los que forman parte de él se torna difícil, por lo que las exigencias del debido proceso de ley (due process of law) se imponen en razón de que los miembros del grupo necesariamente deben ser notificados de que una "class action" que les interesa ha sido ejercitada, para que ellos, en aras del ejercicio de libertad, decidan no ser considerados en esta acción que

⁹⁴ Cabrera Acevedo, Lucio. *El Amparo Colectivo Protector del Derecho Ambiental y de otros Derechos Humanos*. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 21

les afectará, y si se pronuncian por la solución contraria, es necesario que tengan la posibilidad de ejercer una cierta influencia sobre la forma en que la acción será ejercitada. 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 las "class".⁹⁶

3.2.2. LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL SISTEMA JURÍDICO ALEMÁN.

En el derecho alemán priva una apertura legitimatoria relativa en razón de que se les otorga capacidad para actuar a ciertos entes reconocidos por la ley.

La tutela de los intereses supraindividuales (difusos) se alcanza a través de la legitimación de los grupos organizados, concretamente de las asociaciones. El medio para obtener dicha tutela es la llamada acción asociativa (Verbandsklage), que es definida por la doctrina alemana como la institución que aporta una capacidad de actuación a la asociación, mediante el aglutinamiento de intereses individuales. No se trata de la afirmación de intereses públicos o generales, sino de intereses de grupo que permanecen individuales. Este matiz es importante ya que no existe un interés general por la actuación concreta del grupo, sino colectivo. La admisibilidad o no de sus

⁹⁵ Con la admisión de la "class action" 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 éstos que, sin lugar a dudas, optimizan el acceso a la justicia. Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. cit. p. 126.

⁹⁶ Idem. p. 128.

pretensiones es tarea que corresponde exclusiva y excluyentemente a los órganos jurisdiccionales, pero el acceso a la justicia no debe serles negado.⁹⁷

No obstante lo anterior, existen ciertos problemas relacionados con la admisión de la acción asociativa (Verbandsklage), uno de ellos y quizás el más importante, es el relacionado con la legitimación activa ya que por una parte se exige para legitimar a la asociación accionante que dicho comportamiento pueda entenderse incluido dentro de los objetivos establecidos en sus estatutos o bien en otros casos la legitimación colectiva se reconoce a favor de las asociaciones pero, en ausencia de habilitación legal, se exige la explícita autorización de sus miembros, junto al requisito de que exista un interés particular de la asociación (interés del grupo) para tutelar en el proceso los derechos ajenos.

Aunada a la acción asociativa (Verbandsklage), que principalmente se aplica en relación a la competencia desleal, restricciones de competencia, rebajas o en la regulación de premios, existen otros medios tendientes a la protección de los derechos supraindividuales (difusos) entre los que se encuentran:

- ◆ La legitimación de los accionistas en una Sociedad Anónima para hacer valer los derechos de la sociedad en su propio nombre, y
- ◆ La acción popular (Popularklage) admitida en materia de propiedad industrial.

⁹⁷ Los grupos organizados, con capacidad para ser parte (personalidad jurídica), pueden accionar en defensa de los derechos de sus miembros sólo si existe una previsión legal o si les ha sido conferido mandato general o especial por sus miembros. Silguero Estagnan, Joaquín. Ob.cit. p p. 255-256.

Si bien son apreciables los éxitos que ha tenido la ampliación de personas legitimadas para acudir ante los tribunales en defensa de los intereses difusos, tales como los de los consumidores, en Alemania se estudia la posibilidad de adoptar a su medio jurídico la práctica norteamericana de las "class actions" y permitir, de alguna manera a las asociaciones de consumidores demandar ante los tribunales los daños y perjuicios correspondientes a la totalidad del daño sufrido por los miembros del grupo, a nombre de los cuales aquéllas actúan, aunque a un existe gran resistencia por parte de los industriales ya que el sistema alemán no permite a las asociaciones reclamar jurídicamente los daños y perjuicios.⁹⁸

3.2.3. LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL.

La Constitución Española de 1978 cuenta con una cierta amplitud en lo que a intereses difusos se refiere ya que, como se desprende de su articulado, se reconoce el derecho a la protección de la salud, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, atribuyendo a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, remitiéndose finalmente al legislador para la fijación de las sanciones penales o administrativas, según sea el caso, así como la obligación de reparar el daño causado, respecto de quienes violen las determinaciones antes señaladas.

Asimismo, la Constitución Española reconoce el derecho a la jurisdicción para alcanzar de los jueces y tribunales la tutela de los propios derechos e intereses legítimos, habilitando de cierto modo a

⁹⁸ Hernández Martínez, María del Pilar. ob. cit. p.p. 139-140.

los ciudadanos para el ejercicio de la "acción popular", en la que la legitimación activa puede reconocerse en defensa de la legalidad, por lo que el demandante podrá deducir la pretensión sin necesidad de invocar la lesión de un derecho subjetivo ni de un interés legítimo propio.⁹⁹

No obstante lo anterior, en el derecho español, la tutela de los intereses difusos se enfrenta a la misma problemática que los demás países pertenecientes a un sistema jurídico de corte individualista, ya que la barrera legitimadora no da cabida a la protección de intereses de índole supraindividual.

De esta forma la jurisdicción del contencioso administrativo español esta basada en la defensa de los derechos e intereses legítimos individuales esencialmente patrimoniales, no obstante que la legitimación colectiva se encuentra reconocida por Constitución Española, tal y como ya ha sido señalado en líneas anteriores.

La doctrina española señala que el problema de acceso de los intereses difusos y colectivos a los tribunales españoles se presenta, al igual que en otros ordenamientos, de la misma forma, esto es, 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. De esta forma, los intereses colectivos, tan representables o más que los individuales, aun en el supuesto de que estén reconocidos por las normas, carecen de verdadera operatividad jurídica, y la razón es muy sencilla: el derecho administrativo salvo

⁹⁹ Fernández Segado, Francisco. Ob. cit. p.p. 306-307.

excepción, sólo reconoce y sólo se extiende a los derechos individuales o a la suma de ellos.¹⁰⁰

Sin embargo es de señalarse que existen ciertos mecanismo protectores de los intereses difusos o colectivos como lo son: el defensor del pueblo, el Ministerio Fiscal (Ministerio Público) y la acción popular.

3.2.3.1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

El defensor del pueblo no sólo es una institución con carácter de supervisor de la legalidad de la actuación de la administración pública (naturaleza con la que fue creada), sino que además se perfila como un defensor que proyecta su actividad tuteladora en la consecución de metas más altas, como lo son la igualdad social y la efectiva participación de la ciudadanía en cuestiones de carácter administrativo que afecten sus intereses.

La Constitución Española y la Ley Orgánica señalan la competencia, designaciones, cese, procedimiento y facultades de este ombudsman, dándole plena independencia, eficacia y autenticidad. Opera no sólo como uno de los mecanismos de control del Parlamento sobre el Ejecutivo sino que, además, funge como supervisor de la actividad administrativa a efectos de la defensa de los derechos y libertades fundamentales (derechos económicos, sociales y culturales), que pudieran ser afectados por la administración pública, cuando esencialmente no sirva con objetividad a los intereses generales, no actúe conforme a los principios de eficacia, jerarquía,

¹⁰⁰ Idem. pp. 162-163.

descentralización y coordinación con pleno sometimiento a la ley y al derecho.¹⁰¹

La ley Orgánica del Defensor del Pueblo determina su actuación con independencia, autonomía y conforme a su criterio, gozando para tales efectos de la inviolabilidad en el ejercicio de sus competencias, salvo el caso de flagrante delito o bien por incompatibilidad en que habrá de cesar sus funciones. El Defensor del Pueblo es un supervisor de legalidad de la actuación de la administración pública, investido de facultades de investigación que habrá de ponerse en activo a petición de parte o parte ex officio, cuando haya vulneración de dicha legalidad por parte de la administración pública o de alguno de sus agentes, que traigan como consecuencia la vulneración de alguno de los derechos fundamentales o de los derechos económicos sociales y culturales. Además, para cumplir coherentemente con su función tuteladora la Constitución Española lo legitima para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, siendo en este último en el que se proyecta como un promotor cuyas posibilidades tuteladoras de intereses difusos son aún mayores que en el recurso de inconstitucionalidad, sobre todo cuando dichos intereses difusos se encuentran excluidos directamente del recurso de amparo.¹⁰²

El ordenamiento español señala que cuando la intervención del defensor del Pueblo es a petición de parte, tanto las personas naturales como las jurídicas podrán dirigirse a él, con la sola invocación del interés legítimo, entendiendo a éste como aquel que deriva de una norma jurídica, ya que no es admisible el simple

¹⁰¹ Idem p. 180.

¹⁰² Para defender los intereses difusos o colectivos, el Defensor del Pueblo puede valerse del empleo inteligente de los principios de igualdad ante la ley, igualdad material y tutela jurisdiccional previstos por la Constitución Española. Ibidem. pp. 181-182, 186-188.

interés, o un interés simple o normal. Cabe señalar que en la actuación ante el Defensor del Pueblo, no se dan las reglas estrictas del procedimiento, menos aun la exigencia de un derecho subjetivo, lo que sí se pide es que la posición que se trate de defender este amparada por una norma, por lo que el interés del sujeto ha de ser identificable al de una persona o grupo de personas diferenciadas y por tratarse de un interés jurídico no existen restricciones al sujeto quejoso en razón de la nacionalidad, sexo, residencia u otro tipo de condición.

3.2.3.2. EL MINISTERIO FISCAL.

Esta institución encuentra su fundamento en el artículo 124 de la Constitución Española y se caracteriza por ser un órgano administrativo calificado por su actividad de colaborar en el ejercicio de la potestad jurisdiccional tendiente a garantizar el cumplimiento efectivo de la legalidad. Además de ser garante de la legalidad administrativa, tanto la Constitución como el Estatuto Orgánico señalan que tendrá competencia en cuestiones de velar por la independencia de los tribunales y del interés público tutelado por la ley, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social, y es éste interés el que marca su misión como protector de los derechos consagrados en la Constitución Española respecto a la salud, protección de la familia, medio ambiente, calidad de vida, derecho a la vivienda y defensa de los consumidores, por mencionar algunos, cuyo común denominador es que son derechos difusos o supraindividuales.

Por otra parte, el Ministerio Fiscal puede y debe promover el recurso de amparo constitucional en defensa de cualquier derecho tutelable,

sobre todo de los considerados menos fundamentales, con independencia de su titular, sobre todo cuando la lesión o perturbación afecte a intereses sociales, colectivos o difusos, precisamente por que son los más necesitados, de esa protección extensiva, aunque también sean los más difíciles de concretar en mecanismos tutelares específicos.¹⁰³

3.2.3.3. LA ACCIÓN POPULAR.

En determinados supuestos, el ordenamiento procesal administrativo español reconoce una legitimación a todos los sujetos (acción popular) o solo al grupo más afectado (acción vecinal), cuando los intereses generales afecten en mayor o menor grado a círculos comunitarios más o menos extensos. La base constitucional de esta institución se encuentra en los artículos 24.1 y 125 de la Constitución Española, mismos que señalan su naturaleza como un derecho público subjetivo y como derecho público constitucional.

La acción popular se concreta en un poder que asiste a todo sujeto de derecho, mediante el cual se puede constreñir al órgano jurisdiccional a emitir un pronunciamiento sobre la cuestión de solicitud de apertura del procedimiento, en otras palabras, el derecho de ejercitar la acción popular le asiste a todos los sujetos no titulados de un derecho, interés o bien jurídico vulnerado, a incoar un proceso y a deducir en él una pretensión, en nombre de la sociedad, mediante el cual se reconozca una determinada situación o derecho subjetivo y/o se le

¹⁰³ *Ibidem.* p. 192.

condene a una determinada persona al cumplimiento de una pretensión.¹⁰⁴

Cabe señalar que en la Ley Orgánica del Poder Judicial español, determina que los juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión, reconociéndole legitimación para la defensa de aquellos intereses de naturaleza colectiva (difusos) a las asociaciones, corporaciones y grupos que resulten afectados y estén legalmente habilitados para su defensa y promoción, pudiéndose afirmar con esto que por primera vez en un ordenamiento español se reconoce la existencia de intereses colectivos y administrativos que los mismos pueden ser protegidos colectivamente.¹⁰⁵

3.2.4. LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL SISTEMA JURÍDICO BRASILEÑO.

En Brasil la tutela de los intereses difusos se da a través de figuras como el "mandado de segurança coletivo" y la "ação popular".

El mandado de segurança tiene sus orígenes en la Constitución Brasileña de 1934 y en los últimos años se ha convertido en el principal medio de impugnación de los actos del poder público.

¹⁰⁴ La acción popular muestra su idoneidad no sólo para impugnar disposiciones u ordenanzas de carácter general, el logro de sanciones atinentes a actos o acciones que atenten contra la legalidad que derive en consecuencias trascendentales para regular la convivencia ciudadana, sino que también cumple la función de control político respecto del ejercicio de que esta acción pueda realizar el Ministerio Fiscal en virtud de que este órgano ostenta el monopolio de la acción penal, impidiendo que dicho monopolio se pueda transformar en algún momento en un principio de oportunidad y no de legalidad que deba regir la actuación de dicha institución. *Ibidem* p. 193.

¹⁰⁵ *Ibidem*. pp.194, 196.

Por su parte la Constitución Brasileña de 1988 señala que "se concederá mandado de segurança para proteger derecho líquido y cierto no tutelado por habeas corpus o habeas data, cuando el responsable de la legalidad o del abuso del poder fueren autoridades públicas o agentes de personas jurídicas en el ejercicio de atribuciones del poder público¹⁰⁶", el derecho líquido y cierto a que hace referencia este artículo se refiere a aquel derecho expreso en una norma legal que reúna todos los requisitos y condiciones de aplicación al impetrante.

En lo que a legitimación se refiere, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, las organizaciones sindicales (entidad de clase o asociación legalmente constituidas y en funcionamiento desde al menos un año) en defensa de los intereses de sus miembros o asociados, quedan legitimados para interponer un "mandado de segurança", en este sentido, las asociaciones que tengan entre sus fines institucionales la protección de los intereses difusos, como por ejemplo el medio ambiente, estarán indiscutiblemente investidas de legitimación para acudir a este instituto con el objeto de instar jurídicamente la tutela de que se trate.¹⁰⁷

Asimismo, la Constitución Brasileña de 1988, regula a la acción popular (ação popular), señalando que cualquier ciudadano queda legitimado para interponer una acción de esta naturaleza, dirigida a anular un acto lesivo del patrimonio público o de cualquier entidad de

¹⁰⁶ La Constitución Brasileña hace una perfecta delimitación entre los instrumentos procesales del "habeas corpus" y del "mandado de segurança", reservando al primero para la protección de la libertad personal, entendida con cierta amplitud en el sentido de libertad de circulación, y extendiendo el ámbito material del segundo a todos los derechos constitucionales de la persona humana, con la sola exclusión de la libertad personal objeto, como ya se dijo, del "habeas corpus". Fernández Segado, Francisco. Ob. cit. p. 296.

¹⁰⁷ Idem pp. 297-298.

la que el Estado sea partícipe, de la moralidad administrativa, del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo que se compruebe la existencia de mala fe, exento de toda costa judicial. Esta figura es considerada como una auténtica garantía constitucional de naturaleza política, en cuanto revela una forma de participación del ciudadano en la vida pública, a la par que, es una verdadera acción judicial, ya que es un medio de instar una actuación jurisdiccional orientada a la declaración de nulidad del acto lesivo, además de considerársele una garantía colectiva en la medida en que el actor popular pretende la defensa de intereses colectivos, y no personales.¹⁰⁸

Cabe señalar que la "acción popular" se complementa con la acción civil pública de responsabilidad, por daños causados al medio ambiente, al consumidor o a bienes o derechos de valor artístico, histórico y turístico, esta acción se interpone ante el juez del lugar en que presuntamente se haya producido el daño, por el Ministerio Público, la Federación, los Estados y los Municipios, los organismos descentralizados, empresas públicas, fundaciones y empresas o sociedades de economía mixta, aunque también por asociaciones privadas, cuando incluyan entre sus fines institucionales la protección de los referidos intereses.¹⁰⁹

Este mecanismo civil es considerado como el principal en lo que a defensa judicial del ambiente se refiere, y cuyo marco legal se constituye por la Constitución Federal de 1988 la Ley N° 6.938 de 1981 sobre la Política Nacional del Medio Ambiente y la Ley N°. 7.347 de 1985 que trata de la Acción Civil Pública, por lo que en este

¹⁰⁸ Ibidem. pp. 300-301.

sentido, y como ya ha sido señalado, la Constitución legitima al Ministerio Público para promover la acción civil pública para la defensa del ambiente así como para defender los derechos e intereses de las comunidades indígenas.

¹⁰⁹ Ibidem p. 302.

CAPITULO 4: EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

4.1. LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN MÉXICO.

Dentro de los países que han consagrado en sus órdenes jurídicos el derecho a un medio ambiente adecuado, se observa que en algunos casos es obligación del Estado garantizar el disfrute de este derecho, mientras que en otros se trata de una obligación a cargo tanto del Estado como de la sociedad civil. En países como Panamá, Chile, Ecuador, México y Nicaragua es el estado quien aparece como único garante de este derecho, por lo que la sociedad civil no cuenta con medios de defensa específicos que puedan ejercer para hacerlo efectivo, siendo que lo normal es que se confiera a la sociedad civil la obligación de participar en la protección de ese derecho, otorgando algún tipo de acción administrativa o jurisdiccional. Por lo que, para tal efecto, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado suele ir acompañado del reconocimiento del interés jurídico difuso en esta materia y del derecho a la participación pública¹¹⁰

En nuestro país, de la reforma de 1999 al artículo 4º Constitucional, a través del cual se hace el reconocimiento, a nivel constitucional, del derecho humano que tenemos todos los mexicanos a gozar de un medio ambiente adecuado, es incompleta, por no contemplar el mecanismo por medio del cual se va hacer efectivo el cumplimiento y respeto de dicho derecho, tanto por parte de la autoridad pública

¹¹⁰ González Márquez, José Juan et al. Ob.cit. p. 300

como de los propios particulares, es decir, no se prevé un adecuado acceso a la justicia en materia ambiental.

Este problema se presenta desde antes de dicha reforma, ya que a pesar de que el derecho a un ambiente sano era ya regulado por la LEGEPA, no se contemplaban mecanismos de acceso a la justicia y en virtud de ello los tribunales no reconocían, y a la fecha no reconocen, el interés jurídico de los particulares para entablar una demanda por daños ambientales, a menos, claro está, que exista una afectación directa en su persona o en sus bienes, esto a consecuencia de que el derecho procesal mexicano, gira en torno a la legitimación individual de quien sufre un daño o perjuicio, o bien de quien es titular de la acción lo cual provoca que no exista una legitimación activa de la administración pública o la posibilidad de ejercitar una acción colectiva.¹¹¹

Esto se debe, a la obsolencia de la legislación imperante en materias que se enderezan a la protección de derechos en torno a los cuales, se nuclea intereses difusos, como es el caso del derecho ambiental, obsolencia que no ha sido valorada en su real dimensión por el jurista nacional, no obstante los diversos, pero aun escasos, estudios que sobre la materia ha realizado la doctrina, siendo que dicha valoración ha llevado a otros países a proveer de los mecanismos de protección así como la legislación necesaria a garantizar no sólo la gama de derechos tradicionales de corte individual, sino también los

¹¹¹ En este sentido, María del Pilar Hernández nos dice que, con excepción de las personas jurídicas de derecho público, los ordenamientos actuales pertenecientes a la tradición de derecho continental, entre otros el español, francés, italiano y mexicano, inspirados en los principios individualistas del derecho romano, e influenciados por la doctrina tradicional privatista, difícilmente consienten que el interés de la

intereses derivados de los derechos sociales; intereses en definitiva, que les son propios a los individuos y que se consideran de afectación difusa o colectiva.

En el sistema jurídico de protección al ambiente influyen cuestiones de eficiencia y eficacia de la ley.¹¹² En cuestiones de ineficiencia, uno de los problemas en la aplicación de la legislación ambiental, no sólo en México sino en el todas partes del mundo, consiste en la insuficiente regulación de las situaciones ambientales, es decir, que la legislación ambiental requiere para su aplicación de un determinado desarrollo normativo, esto es, de la existencia de normas que tengan ese grado de especificidad que hace posible, jurídicamente, su aplicación. Otro motivo de la ineficacia y por consiguiente de la ineficiencia de la legislación ambiental, se determina por el desarrollo económico del país, ya que por lo general, la legislación económica federal no condiciona el desarrollo de los procesos económicos que ella misma regula, a la protección de la base natural que hace posible la existencia de dichos procesos, es decir, la idea del desarrollo sostenible ha tenido una escasa presencia en dicha legislación, aunque poco a poco la idea del desarrollo subyacente se ha ido cambiando por la de desarrollo sostenible dentro de la legislación económica, aunque dichos cambios jurídicos aún no presentan una gran eficacia.

Motivo también de la ineficiencia y en consecuencia de la ineficacia de la legislación ambiental, es la manera equivocada con que se

colectividad pueda ser tutelado de otro modo que no sea a través de la lesión a un derecho subjetivo o a un interés legítimo. Hernández Martínez, María del Pilar. Ob. cit. p 107

¹¹² V. punto 3.1. Capítulo III del presente trabajo.

combaten jurídicamente los problemas ambientales, a partir de una consideración insuficiente o errónea de las cuestiones naturales y sociales involucradas en dichos problemas, lo que ha tenido como consecuencia que las normas jurídicas que han sido expedidas hayan creado un vacío social y hayan sido inaplicables, ya que dichas normas han expresado una actitud puramente "voluntarista" de sus autores, en la medida en que éstos han pretendido resolver los problemas ambientales con base en la sola voluntad del Estado, pasando por alto las cuestiones económicas y sociales que han concurrido a generar los problemas o a impedir sus soluciones y, por consiguiente, omitiendo la adopción de las medidas que eran necesarias para procurar la aplicación de las normas que estaba expidiendo. Otro de los motivos de la ineficacia y consecuente eficiencia de la legislación ambiental, es el referente a los mecanismos necesarios para la aplicación de sus disposiciones, ya que muchas veces dicha legislación carece de los mecanismos para su aplicación o los mismos son inapropiados. Esto es característica de los ordenamientos jurídicos que ponen más énfasis en los mecanismos correctivos que en los preventivos, con la consecuencia de que las sanciones previstas en la legislación se transforman en medidas que no pueden ser aplicadas o que son socialmente inaceptables o, algunas veces, inocuas; tendencia que ha presentado la legislación ambiental mexicana ya que muchas de sus normas se han limitado a prescribir prohibiciones y a imponer sanciones para los casos de las violaciones de dichas prohibiciones, sin establecer programas que consideren los problemas sociales que obstaban a la aplicación de dichas normas, es decir, ha habido una clara tendencia a privilegiar los mecanismos correctivos sobre los preventivos o, lo que

es lo mismo, a actuar más sobre los efectos ambientales nocivos que sobre sus causas. Asimismo, las deficiencias en la aplicación judicial de la legislación ambiental son un componente importante de la escasa eficiencia de dicha legislación. Tales deficiencias se explican básicamente por la ineficiencia de la propia legislación ambiental, ya que no tiene previstos mecanismos apropiados para su aplicación por los órganos jurisdiccionales.¹¹³

De ésta manera la justicia para el medio ambiente está vinculada a dos ideas jurídicas básicas: el deber del Estado de proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras, así como el derecho de toda persona a un medio ambiente apropiado, también en beneficio de las generaciones presentes y futuras.¹¹⁴ Estas ideas han sido incorporadas a la legislación ambiental mexicana, pero como ya se ha dicho, su regulación es incompleta, tanto a nivel de cumplimiento de ese deber, como respecto al ejercicio de ese derecho.

En consecuencia de lo anterior, se puede decir que, en México prácticamente no existen procesos judiciales en los que se ventilen intereses ambientales, debido a los obstáculos para acceder a la justicia administrativa, civil y penal en demanda de la aplicación de la legislación ambiental, lo que provoca que la legislación ambiental se considere como un derecho muerto.

¹¹³ Brañes, Raúl. Ob. cit. pp. 649-673.

¹¹⁴ idem. pp. 285-286.

4.1.1. LEGITIMACIÓN PROCESAL EN LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS.

El principal problema con el que se enfrentan los grupos portadores de intereses difusos para poder tener acceso a la administración de justicia, en cualquiera de las acciones que puedan llegar a intentar sea civil, penal o administrativa, es precisamente la acreditación del interés legítimo, ya que para poder ejercitar una acción, el actor debe estar legitimado en la causa, esto es, que ejercite un derecho que realmente le corresponda.

Además, la justicia ordinaria antes de establecer cualquier relación jurídica procesal, exige la acreditación del interés jurídico que se persigue tutelar, en el caso de que éste interés no fuera propio, ni directo, la vía se cancela ipso facto, es decir, la exigencia del derecho subjetivo en cabeza de quien reclama, es un requisito indispensable para poder poner en marcha el aparato jurisdiccional.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, tanto la legitimación como el interés jurídico, son cuestiones derivadas de un sistema de justicia de corte individualista, en donde las acciones intentadas por grupos o colectividades, en este caso, protectoras del medio ambiente, no proceden en virtud de que en nuestro sistema jurídico aún no se da esa apertura en la que la legitimación y el interés jurídico se extiendan para dar paso a las acciones de grupo.

Actualmente y derivado de la globalización, así como del avanzado crecimiento industrial y tecnológico, las violaciones de masa, entre las que destacan por su importancia las agresiones ambientales, afectan directamente a categorías enteras de individuos en particular, por lo que el interés colectivo que subyace detrás del daño de la misma naturaleza, no puede ser entendido mediante principios de corte individualista centrados en el interés legítimo del particular afectado¹¹⁵, por lo que, de esta manera, cuando los valores en juego son colectivos es necesario que exista la posibilidad de construir tipos nuevos de tutela, no dejados simplemente al interés material o al estímulo de la iniciativa individual.

De esta manera, aunque el derecho se distingue por ser una ciencia dinámica, que se adecua a los tiempos y necesidades de la sociedad, el cual a pesar de que la realidad social en que vivimos actualmente, ha dado paso a la aparición de agresiones que desbordan la esfera jurídico privada del individuo, dando paso a fenómenos de alcance colectivo debido al surgimiento de nuevas categorías de intereses jurídicos dignos de protección: los intereses difusos, que exigen día a día se les de la debida tutela jurisdiccional que hasta ahora el derecho no ha podido otorgarles, reclama la combinación de medios de tutela públicos y colectivos capaces de garantizar la defensa del interés colectivo a un medio ambiente adecuado.¹¹⁶

¹¹⁵ Gomis Catala, Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Editorial Magnografias Aranzadi. Primera Edición, Pamplona, 1998. p. 38.

¹¹⁶ En este sentido, actualmente la doctrina coincide en señalar que el Estado es el principal legitimado o el "demandante natural" cuando de daños al medio ambiente se trata, por lo que la extensión de la legitimación pública dependerá del alcance que cada ordenamiento jurídico establezca del concepto del dominio público. En tal virtud, los límites de la acción desaparecen en el momento en que el Estado actúa no en calidad de propietario del dominio público sino en calidad de guardián del medio ambiente, convirtiéndose en depositario y garante de los recursos naturales en interés de generaciones actuales y futuras. En el caso de los intereses de índole social, éstos son escogidos por el Estado y transformados en

4.1.2. JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL.

La consagración del derecho humano a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar en el artículo 4º de la Constitución mexicana en junio de 1999 es un acto que debiera ser lógico dentro del derecho internacional, y que es bastante tardío en el sistema jurídico mexicano, sobre todo si se compara con el reconocimiento que se ha hecho en las constituciones de otros países.

Además, es de señalarse que tal reconocimiento se hizo de manera deficiente, ya que no se prevén mecanismos¹¹⁷ de carácter procesal tendientes a su protección, siendo que éstos son considerados como el remedio ordinario de protección a los derechos humanos, que pueden proyectarse como la verdadera garantía para el correcto y legal enjuiciamiento, sea para los procedimientos comunes (civiles, comerciales, administrativos, etc.) o para los procedimientos penales; y aun para frenar las interperancias de los demás órganos que ejercen el poder del Estado.¹¹⁸

intereses públicos, sin embargo, una protección exclusivamente pública de éstos intereses resulta inadecuada e insuficiente, en primer lugar por que los intereses difusos, entre ellos los ambientales, superan la clásica dicotomía entre público y privado para integrar una nueva categoría de la cual es titular la colectividad; en segundo lugar, si bien la función del Estado debe resultar robustecida en este ámbito, ello no significa que el mismo deba presentarse como el único garante de unos intereses que pueden incluso resultarle hostiles puesto que, al fin y al cabo no le pertenecen, al menos en exclusiva. Por lo tanto, la efectiva protección de los intereses difusos reclama la combinación de medios tutelares públicos y colectivos capaces de garantizar la defensa del interés colectivo al medio ambiente adecuado. Idem. pp.199- 206

¹¹⁷ No existen garantías que operen por sí mismas, su respaldo está en el derecho, es decir, el derecho supone la garantía y la garantía afirma el derecho. Kelsen identifica las “garantías” con los procedimientos o medio para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, esto es, para garantizar el que la norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o contenido. Estas garantías son de “derecho procesal”, al ser los instrumentos posibles de actuar ante el desconocimiento o la directa inobservancia. Gonzalini, Osvaldo. Ob. Cit. p. 151-152.

¹¹⁸ Idem. p. 207-204.

Por otra parte, tampoco se señala en que casos es procedente el juicio de amparo para poder impugnar las leyes o actos de autoridad que violen las "garantías individuales", en lo que a materia ambiental se refiere, lo que nos lleva a suponer que éste será procedente respecto de las leyes o actos de autoridad que violen el derecho humano a un medio ambiente adecuado; sin embargo, en los hechos, presenta limitaciones por no ser aplicable a los actos que no son de autoridad y que, pueden afectar gravemente ese derecho, así como también presenta dificultades que derivan de los requisitos constitucionales para su interposición, como son la instancia de parte agraviada y la definitividad del acto reclamado.

La instancia de parte agraviada, como ya se ha dicho, nos indica que el juicio del Amparo nunca procederá oficiosamente, sino que es necesario que exista un interesado legítimo que provoque la actividad tuteladora del órgano jurisdiccional, por su parte el principio de definitividad, señala que el juicio de amparo no puede ser promovido si previamente no han sido agotados los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establecen, y que tengan por objeto modificar o nulificar dicho acto.

Asimismo cabe señalar que para que el juicio de amparo sea procedente debe existir un agravio personal y directo que cause daño o perjuicio a la persona que lo promueve, el cual debe ser producido por una autoridad, quien necesariamente en su actuar debe haber violado alguna garantía individual. Si el agravio no afecta a una persona concretamente, no pueden reputarse como agravio, y por tanto, no será procedente la acción de amparo intentada

Sin embargo, en la práctica y en lo que hace a intereses colectivos o difusos, estos principios quedan en letra muerta, ya que si la demanda de amparo es interpuesta en virtud de las resoluciones dictadas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa en las que considera la falta de observancia del principio de definitividad al no acudir el quejoso en recurso de revisión ante el mismo Tribunal, por lo que se resuelve confirmar el fallo con base en el análisis de dicho principio de definitividad, por otra parte, si la demanda de amparo es interpuesta debido a las resoluciones dictadas directamente por la autoridad administrativa en las que permite la realización de obras o actividades que afecten gravemente al ambiente, el Juez de Distrito ha resuelto en dos sentidos, dependiendo de la argumentación que presente la autoridad ambiental en sus informes, esto es, bien identificando la falta de interés jurídico o por la inobservancia del principio de definitividad. Asimismo, cuando la demanda de amparo se interpone con motivo de las resoluciones del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa que desconocieron la existencia del interés jurídico del quejoso, se resuelve la confirmación de la resolución emitida por dicho tribunal, con la argumentación de que el quejoso no demostró el daño directo que le ocasiona el acto de autoridad que permite la realización de las obras y actividades que afectan al ambiente, con lo que confirman estos argumentos, la necesidad de acreditar interés jurídico.

De lo anterior podemos decir que el juicio de amparo resulta deficiente en la tutela del derecho a un ambiente adecuado, circunstancia que, como se ha dicho, en la práctica se refleja, sobre todo en lo que a amparo indirecto se refiere, ya que éste mecanismo

ha sido empleado por comunidades o por aquellos ciudadanos interesados en oponerse a las decisiones de las autoridades, cuando éstas permiten la realización de obras o actividades que son propicias a dañar al ambiente. Sin embargo, y ya casi considerada como regla general, el Juez de Distrito resuelve en el sentido de sobreseer la vía intentada, argumentando principalmente la falta de interés jurídico y la falta de observancia del principio de definitividad.

Por lo tanto es obvio que el Juicio de Amparo, institución procesal por excelencia en el control de la constitucionalidad de nuestro sistema jurídico, así como mecanismo supremo en la protección de nuestros derechos fundamentales, no cumple su función en cuanto a derecho ambiental se refiere, es decir, proteger el derecho que tenemos los gobernados a un medio ambiente adecuado, ello a pesar de que "la tutela que el amparo procura es principalmente a los derechos fundamentales, sin importar si están constitucionalizados, es decir, sin importar que no estén incorporados en las declaraciones y garantías de la carta suprema, o provienen de derechos implícitos o consagrados por instrumentos de protección supraestatal".¹¹⁹

Sin embargo, en esta área del derecho se ha presentado un gran avance con el voto particular emitido por el ministro Genaro David Góngora Pimentel, en el expediente Varios 1/96. Consejo de Directores del Grupo de los Cien Internacional, A.C., ya que constituye un precedente muy importante para dar legitimación e

¹¹⁹ Se debe diferenciar, entre el amparo como garantía procesal de los derechos humanos, del derecho al amparo que pertenece a toda persona que procure la asistencia legal de sus derechos por medio de un recurso rápido y efectivo. *Idem.* p. 184.

interés jurídico a las ONG y permitir la protección del ambiente por medio del juicio de amparo.

4.1.3. JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL.

En virtud de su desarrollo, la legislación ambiental presenta una naturaleza eminentemente administrativa, razón por la cual la protección del medio ambiente ha sido concebida como una función principalmente administrativa, que se le encomienda a ciertos servicios públicos preexistentes de la Administración Central o a servicios públicos que son creados para tal efecto. Dicha legislación se traduce en leyes generales del medio ambiente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, mismas que han creado un campo específico de relaciones jurídicas entre la Administración y los administrados, cuyos conflictos han generado lo que se denomina como "justicia administrativa".

Asimismo y en virtud del carácter administrativo de la legislación ambiental, se regula la actividad que el Estado realiza en forma de función administrativa y que se expresa, en lo que se refiere a la protección del ambiente, en mandatos a la administración para la realización de un conjunto de actos materiales encaminados a prevenir y controlar el deterioro ambiental, así como en mandatos que implican deberes de todas las personas que miran a la protección del medio ambiente y por cuyo cumplimiento debe velar la propia administración.¹²⁰

¹²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ob.cit. p. 99.

La LEGEPA en su artículo 171 señala que las violaciones a los preceptos de esa Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionados administrativamente por la Secretaría, con una o más de las sanciones allí indicadas, que son la multa, la clausura, el arresto administrativo, el decomiso y la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.¹²¹

De esta manera se confía la eficacia de la legislación ambiental a la aplicación de sanciones administrativas, las cuales, se diferencian de los delitos porque no se aplican por la autoridad judicial a través de un proceso, sino directamente por la Administración Pública que utiliza sus propios órganos sin la intervención, ni siquiera indirecta, de la jurisdicción. Sin embargo, la eficacia real de las sanciones administrativas en la prevención de daños al medio ambiente es cuestionable por varias razones. En primer lugar, porque desde el punto de vista constitucional la autoridad administrativa debe reunir una serie de formalidades para que el acto sancionatorio no pueda ser impugnado por los particulares y en muchas ocasiones, tales formalidades no son acatadas cabalmente. En segundo lugar, porque en los casos en que el daño ambiental es de magnitudes considerables, los montos previstos como sanciones económicas no son tan significativos como para disuadir las conductas de incumplimiento; y finalmente, porque el Derecho Administrativo no permite la reparación de daños ambientales una vez que estos se han producido.¹²²

¹²¹ La facultad de la Administración Pública para imponer sanciones administrativas tiene su fundamento en los artículos 21 y 73, fracción XXI de nuestra Constitución Política.

¹²² González Márquez, José Juan et al. Ob. cit. p. 493.

Por otra parte, la función de las autoridades administrativas, que son las encargadas de prevenir y controlar los daños ambientales, se confunde con la de apoyar a la realización de las actividades productivas, que también les corresponden, pero en acelerado desequilibrio, al grado tal que la autoridad ambiental se constituye a la vez de ser protectora del ambiente, en quien permite e incentiva su deterioro, en unos casos por que la ley le concede amplias facultades discrecionales que son mal utilizadas y en otros porque carece de puntos de referencia claros y específicos que le permitan entender que su proceder es nocivo al ambiente. Además cabe señalar que, a pesar de que se cuenta con disposiciones jurídicas y procedimientos administrativos dirigidos hacia la protección del ambiente, éstos se caracterizan por ser programáticos¹²³, esto es, que excepcionalmente producen efectos en la esfera jurídica de los gobernados, haciendo descansar sus posibilidades de aplicación en la voluntad prácticamente libre de las autoridades. Por ello se les considera insuficientes y en algunos casos inútiles para el objeto de la protección al ambiente.

Asimismo, aunque existen disposiciones jurídicas que facultan a los gobernados interesados en la protección del ambiente, para que se

¹²³ Los derechos programáticos se diferencian de los operativos en virtud de que los primeros se refieren a aquellos derechos que son directamente ejecutables, es decir, que no requieren ni necesitan de una norma que los complemente, mientras que los programáticos o ideológicos, según formulen una aspiración a lograr, un proyecto compartido, una ilusión común, o bien, enuncien desde una filosofía particular un programa que conducir. En ambos casos, las normas requerirán de un complemento que las formule positivamente, sino existe norma indicativa que precise el momento en que deben reglamentarse, podría llegar a sostenerse que ellas valen sólo como un programa de acción. Sin embargo se puede decir que si el Estado es omiso en dictar la norma que operativice y dé plenitud al derecho del hombre planteado como programático, importa un acto inconstitucional por la demora o el ocio voluntariamente dispuesto. Gonzaini, Osvaldo. Ob. cit. p. 26.

opongan a las decisiones de las autoridades y de los particulares que con sus actos pueden dañar el ambiente, el resultado de los procedimientos siempre dependerá de la voluntad del servidor público en turno, al menos así lo ha sido y cuando el gobernado preocupado por el deterioro ambiental insiste en oponerse ante instancias superiores regularmente es ignorado bajo la argumentación de la falta de interés jurídico, esto es, sin que la autoridad se de a la tarea de analizar el fondo del asunto, lo cual se traduce en graves daños ambientales.

4.1.3.1. LA PROBLEMÁTICA DE LA DENUNCIA POPULAR.

De corte administrativo, la denuncia popular es el mecanismo previsto por la LEGEEPA para la protección del medio ambiente. Mecanismo que considerado como de participación social, y que en la práctica se encuentra con un sin fin de problemas para su procedencia, entre ellos la acreditación del interés jurídico de los denunciantes.

Como ya ha sido mencionado en el capítulo II del presente trabajo, la denuncia popular puede ser interpuesta por toda persona ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en la que denuncie todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir:

- ◆ Desequilibrio ecológico.
- ◆ Daños al ambiente.
- ◆ Daños a los recursos naturales.
- ◆ Que contravengan a las disposiciones de la Ley o

- ◆ Que contravengan los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Sin embargo, en la práctica, la denuncia popular queda sujeta prácticamente al criterio de la autoridad, desde su aceptación hasta la realización de acciones consecuentes para corroborar el dicho del denunciante, mientras que a éste sólo le queda el derecho a ser enterado de la forma en que ha procedido la autoridad con motivo de la denuncia y en todo caso, a que se le informe que la misma no procedió o que los hechos denunciados no constituyen violación a la legislación ambiental

4.1.3.2. EL RECURSO DE REVISIÓN.

Establecido en el artículo 176 de la LEGEEPA, el recurso de revisión procede en contra de resoluciones definitivas que hayan sido dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la Ley, sus reglamentos y de las disposiciones que de ella emanen. Dicho recurso podrá ser interpuesto por los afectados dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del acto impugnado, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

En este sentido, las resoluciones dictadas por la autoridad ambiental federal, en el caso de las denuncias populares, pueden ser impugnadas por el propio denunciante, en vía de recurso de revisión, ante la propia PROFEPA o mediante demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No obstante difícilmente la autoridad ambiental, cuando se presenta un recurso de revisión con motivo de la resolución de un procedimiento de atención a la denuncia popular, fallará a favor del denunciante, en particular porque la denuncia popular es considerada como un instrumento para la coadyuvancia con las autoridades ambientales. Igualmente si se presenta una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde el principal problema será la acreditación del interés jurídico, a menos que dicho Tribunal detecte que no fueron consideradas todas las argumentaciones expuestas por el denunciante en su escrito de denuncia popular, en cuyo caso es posible que se dicte un fallo favorable para el denunciante, pero solo en el sentido de que la autoridad ambiental dicte una nueva resolución en la que corrija las fallas mencionadas.

Si el recurso de revisión es interpuesto con motivo de la expedición de actos de autoridad en los que se permita la realización de obras y actividades que afecten a una comunidad o bien es interpuesto en contra de la expedición de autorizaciones y concesiones contrarias a la ley y sus disposiciones complementarias, el recurrente tendrá problemas para lograr que la autoridad responsable de entrada a dicho recurso, ello en virtud de que las resoluciones dictadas con motivo de un recurso de revisión, de acuerdo a lo señalado por la LEGEEPA, deben sujetarse a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que establece en su artículo 89, fracción II, que el recurso se desechará por improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente. En tal virtud, si la comunidad recurrente o la persona que pertenezca a esta

y que haya interpuesto el recurso, no demuestran que el acto de autoridad afecta su derecho subjetivo, el recurso será desechado por improcedente, no obstante que la LEGEEPA expresamente faculta a los afectados para interponer este recurso (artículo 189).

Así entonces se puede decir que el recurso de revisión previsto por la LEGEEPA, resulta inútil en la protección del ambiente, ya que aún no se especifica el derecho subjetivo a favor de quienes como comunidad o como parte de ella se opongan a la realización de actividades productivas que ocasionen daños al ambiente, pese a que el daño ambiental pudiera ser acreditado.

Ahora bien, si el afectado demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la nulidad de la resolución que desechó su recurso de revisión por la argumentación de falta de interés jurídico, es seguro que dicho fallo sea confirmado en el mismo sentido.

En virtud de lo anterior, se puede decir que la reforma a la LEGEEPA de 1996, la cual incluyó la posibilidad jurídica de recurrir los actos de autoridad mencionados, es limitada en perjuicio de los gobernados interesados en proteger el medio ambiente, pues se omite reconocer la legitimidad jurídica de los gobernados, en el sentido de estar en posibilidad de exigir, como un derecho subjetivo, la revocación de cualquier acto de autoridad que pudiera ocasionar daños al ambiente, previa acreditación de los mismos

4.1.4. JUSTICIA CIVIL EN MATERIA AMBIENTAL.

El acceso a la justicia ambiental, como se ha dicho en el capítulo que antecede, se entiende como la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas estén en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados individual o socialmente justos.¹²⁴ Sin embargo, en México se presentan serios problemas en cuanto a la justicia civil se refiere, ello en virtud de que la legislación civil fue concebida para tutelar los intereses de los gobernados en lo individual, por lo que los litigios que se resuelven con base en dicha legislación, son exclusivamente respecto de intereses individuales, es decir, solo se tutelan intereses jurídicos que tengan que ver con los daños causados a las personas en los individual o que se causen a sus bienes dejando fuera de dicha protección a los intereses de pertenencia difusa o colectivos.

No obstante lo establecido en el artículo 17 constitucional el cual contiene un deber positivo para los gobernados de acudir ante las autoridades del Estado, en demanda de justicia o para reclamar sus derechos, tal y como se desprende de la primera parte de su segundo párrafo, que señala que "... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial", que se complementa con el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución

¹²⁴Programa de las Naciones Unidas para el Medio. ob. cit p. 40

el cual señala que "nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, sino mediante juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos", garantía de audiencia que permite a los gobernados oponerse a la arbitrariedad de los actos ejercidos por la autoridad cuando sus derechos fundamentales resultan transgredidos por dicho actuar, a través del derecho que tienen a defenderse siguiendo un procedimiento legal que cumpla con las formalidades esenciales, así como lo pactado en el principio 10 la Declaración de Río en 1992 de la cual México es parte, en el sentido de que en "el plano nacional, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes", lo cierto es que el alcance de la justicia ambiental aún debe luchar contra varios obstáculos, entre ellos la arraigada concepción individualista sobre la cual se basa el sistema de justicia nacional, entre ellos la acreditación del interés jurídico y de la legitimación para poder hacer valer nuestro derecho a un medio ambiente adecuado.

De ésta manera la afectación de los intereses difusos, al tratarse de un interés compartido por muchas personas, plantea de inmediato la problemática de su accionabilidad, esto es, de la legitimación procesal para recurrir. Así legitimación e interés jurídico son los motivos por los cuales no proceden las acciones civiles intentadas por grupos portadores de intereses difusos, cuyo fin sea la protección ambiental y el respeto a gozar del derecho que tienen a un ambiente adecuado, en virtud de que, la legitimación y el interés jurídico son dos

presupuestos indispensables para la procedencia de la acción y el consecuente acceso a la justicia.

Como ya se ha mencionado, se considera que la legitimación (activa), contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio, por lo que resulta un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo y por su parte el interés jurídico se refiere a aquel que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia de un juicio; se traduce en la posibilidad de acudir a los tribunales para obtener de ellos una tutela jurídica, mediante la sentencia que para el efecto se pronuncie, es decir, se requiere de una afectación actual y directa en la esfera jurídica de una determinada persona, para que pueda ejercer su derecho de acción.

Estos requisitos en la práctica y, sobre todo en lo que hace a la justicia ambiental, son los principales obstáculos con los que se presentan los grupos portadores de intereses difusos, no sólo en el campo del derecho procesal civil, sino en también en las áreas del derecho penal, administrativo y constitucional, debido a la tendencia individualista de nuestro sistema de justicia. En virtud de esto, se considera que el sistema clásico de las acciones civiles y sus reglas sobre la legitimación para accionar, han contribuido en la práctica a la impunidad civil de los grandes depredadores del medio ambiente

4.1.4.1. RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO AMBIENTAL.

Otro problema, además del acceso a la justicia impartida por los tribunales civiles, es la responsabilidad civil por el daño ambiental, la cual es considerada como un importante instrumento económico de la política ambiental, aunque por mucho tiempo se le dio poca importancia en virtud de su relación con el derecho civil y por este motivo se pensaba que no tenía ninguna relación con el derecho ambiental, sin embargo, en la actualidad ha tomado gran relevancia.

En nuestra legislación ambiental y en la civil, no se define ni se regula el daño ambiental únicamente se establece lo que se debe entender para efectos legales por desequilibrio ecológico, sin embargo en la doctrina se han desarrollado diversas definiciones respecto de este tema. En este sentido, se considera al daño ambiental como "la pérdida, alteración o menoscabo de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afectan negativamente a la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. Por lo anterior, la responsabilidad civil por daño ambiental es definida como la conducta que impone la ley de reparar los daños y perjuicios causados al ambiente, a quien por una acción u omisión los cometió por sí mismo, por medio de cosas que posee, o se cometieron por personas a su cuidado, en vista de la violación del deber jurídico de respetar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar."¹²⁵

¹²⁵ Salazar Uribe, José Manuel. La responsabilidad Civil por Daño Ambiental en el Sistema Jurídico Mexicano. Ratio Juris. Revista Jurídica. Epoca I, número 5. Noviembre - Diciembre 2000. P. 20.

Debido a las características propias del daño ambiental¹²⁶, su regulación no puede hacerse exclusivamente desde el punto de vista del derecho civil, ya que en él se regulan solo cuestiones relacionadas a las personas individualmente consideradas; sin embargo dicho daño ambiental puede afectar no solo a las personas en los individual, sino también a colectividades determinadas e incluso a la sociedad en su conjunto, además de afectar a las generaciones futuras.

Estos daños por lo regular tienen una naturaleza colectiva o difusa, ya que pueden estar involucradas muchas personas como autores del daño ambiental o como víctimas del mismo e inclusive en ocasiones, es posible que no se pueda determinar la totalidad de las personas afectadas e involucradas.

En este sentido se ha señalado que debido a la lógica individualista heredada del pensamiento jurídico del siglo XIX y que inspira fuertemente al derecho civil en la actualidad, y en particular en lo que

¹²⁶ Algunos autores describen estas características de la siguiente forma "Las consecuencias perjudiciales de un atentado al medio ambiente son irreversibles (no se reconstruye un biotipo o una especie en vías de extinción), ellas están con frecuencia vinculadas a los progresos tecnológicos; la contaminación tiene efectos acumulativos y sinérgicos que hacen que ellas se sumen y se acumulen entre sí; la acumulación de daños a lo largo de la cadena alimenticia puede tener consecuencias catastróficas (enfermedades); los efectos del daño ecológico se pueden manifestar más allá de la vecindad (contaminación de las aguas, lluvia ácida debido al transporte a través de la atmósfera y a larga distancia de anhídrido sulfúrico); son daños colectivos por sus causas (pluralidad de autores, desarrollo industrial, concentración urbana) y sus efectos (costos sociales); son daños difusos en su manifestación (aire, radioactividad, contaminación de aguas) y en el establecimiento de la relación de causalidad; repercuten en la medida en que ellos implican primero un atentado a un elemento natural y por rebotes a los derechos de los individuos". Para otros autores el daño ambiental presenta las siguientes características: "se trata de daños relativamente calculados y, por ello, sometidos a un mayor control del agente, que muchas veces tienen un carácter acumulativo; se trata de daños de una naturaleza difusa, en tanto comprenden un gran número de víctimas potenciales, muchas veces desconocidas y muchas veces en la curiosa situación de ignorar ellas mismas que son víctimas, por que el daño no se ha hecho aún patente, dado su carácter acumulativo, siendo del caso señalar también que este carácter difuso hace difícilmente identificables a los propios causantes y; se trata de daños en los que está presente el interés social como ingrediente particularmente importante de la situación". V. Brañes, Raúl. Ob. Cit. pp. 282-283.

se refiere a la regulación de la responsabilidad por el daño que generan los hechos ilícitos, sin contemplar la situación de daños que están más allá de los intereses de las personas individualmente consideradas, razón por la cual queda fuera de esta lógica el daño causado a un conjunto de personas indeterminadas y por ende, el daño causado a toda una nación. Esta misma lógica exige que, para que haya responsabilidad por el daño de que se trate, debe existir una relación de causalidad precisa entre ese daño y el hecho que lo causa, relación que resulta imposible establecer cuando se trata, por ejemplo, de la contaminación de la atmósfera, donde los fenómenos relevantes de contaminación son provocados por la acción concurrente de una pluralidad de agentes, cuya identificación y participación en la generación del daño causado no es posible determinar, en virtud de ello, las disposiciones establecidas por los Códigos Civiles no son suficientes para resolver esos problemas.¹²⁷

En México la responsabilidad civil tiene su principal fundamento en la idea de la culpa, lo cual dificulta su aplicación en materia ambiental, ya que la mayor parte de los daños ambientales se realizan sin obrar de manera ilícita e incluso se puede decir que el autor o autores de dicho daño, cumplen con todos los parámetros y condiciones que la autoridad impone al momento en que autoriza la realización de la actividad o de la obra que da origen al daño, sin embargo éste sistema de responsabilidad civil que recogen nuestro Código Civil, puede ser aplicado en materia ambiental, teniendo como única limitante a la legitimación, en el sentido de que no se otorga

¹²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ob. cit. p. 83.

legitimación activa a aquellas personas que no acrediten su interés jurídico.

En lo que respecta a la responsabilidad civil por daño ambiental en México, la LEGEEPA nos remite explícitamente a la legislación civil, tal y como se desprende del artículo 203 mismo que establece que “sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable”, siendo este artículo el único que hace referencia expresa a dicha responsabilidad.¹²⁸

Aún falta mucho por hacer para que la responsabilidad civil por daño ambiental tenga una efectiva aplicación legal, ya que su regulación todavía resulta incipiente, tanto en lo que se refiere a su procedencia, como en lo que se refiere al establecimiento de sanciones e indemnizaciones, así como para señalar la reparación del daño ambiental y social que generan las actividades lesivas al ambiente.

¹²⁸ Para José Manuel Salazar Uribe, el artículo 203 de la LEGEEPA, a diferencia de lo señalado por el artículo 1910 del Código Civil, establece una responsabilidad objetiva (este tipo de responsabilidad se encuentra regulada en los artículos 1883 y 1913 del Código Civil y se genera por tres fuentes la responsabilidad objetiva stricto sensu, por riesgo creado y por error en el pago o mal llamado enriquecimiento ilegítimo), en la cual nada importa que la conducta haya sido realizada con culpa o sin ella, o bien, que se haya obrado ilícitamente o contra las buenas costumbres, razón por la cual, se debe interpretar y aplicar dicha responsabilidad civil por daño ambiental a la luz del tipo de responsabilidad consignado en la LEGEEPA, siguiendo en lo demás a las reglas del Código Civil. De esta manera el autor en cita rompe con la relación que se da a la responsabilidad civil por daño ambiental con el principio “contaminador- pagador” o “quien contamina paga”, ya que este principio señala que dicha responsabilidad cae dentro del campo de la denominada responsabilidad extracontractual, contrario a esto nuestro autor hace hincapié en que la responsabilidad civil por daño ambiental deriva del principio establecido por los romanos en el sentido de que “quien causa un daño a otro está obligado a repararlo”, dejando de lado las concepciones de responsabilidad contractual y extracontractual. Ob. cit. pp. 24- 26. En el mismo sentido véase Brañes, Raúl. Ob. cit. pp. 287-288.

4.1.5. JUSTICIA PENAL EN MATERIA AMBIENTAL.

En la actualidad, la tendencia que presentan la mayoría de los sistemas jurídicos en el mundo, es la de criminalizar las conductas que deterioran al medio ambiente de una manera especialmente grave, dando lugar de esta manera a los llamados delitos especiales.

En América Latina esta tendencia ha sido promovida en algunos casos por las propias Constituciones Políticas y se ha expresado, a nivel de legislación secundaria, en la creciente tipificación de los delitos ambientales en las leyes sectoriales protectoras de ciertos recursos naturales o las propias leyes generales ambientales, así como en la incorporación también creciente de tipos ambientales en los códigos penales¹²⁹ e, incluso, en la expedición de leyes penales

¹²⁹ En México los delitos ambientales se encuentran regulados en el Título XXV del Código Penal, del artículo 414 al 420, dichos delitos se refieren a las siguientes conductas:

- ◆ Realización ilegal de actividades altamente riesgosas,
- ◆ Manejo ilegal de materiales o residuos peligrosos;
- ◆ Contaminación de la atmósfera;
- ◆ Generación ilegal de ruido, vibraciones, y energía térmica o lumínica;
- ◆ Contaminación del agua y el suelo;
- ◆ Destrucción, desecación y relleno de humedades, manglares, lagunas, esteros o pantanos;
- ◆ Introducción al territorio nacional o comercialización de recursos forestales, flora o fauna silvestre viva, sus productos o derivados o cadáveres que padezcan o hayan padecido de enfermedades contagiosas;
- ◆ Desmonte o destrucción de la vegetación natural y al corte, arranque, derribo o tala de árboles, así como a la realización de aprovechamientos forestales o cambios de uso del suelo, incendios en bosques, selva o vegetación natural;
- ◆ Transporte, comercio, acopio o transformación de troncos de árboles procedentes de aprovechamientos forestales no autorizados;
- ◆ Captura, daño o privación de algún mamífero o quelonio marino o la recolección o comercialización de sus productos o subproductos;
- ◆ Captura, transformación, acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas declaradas en veda;
- ◆ Caza, pesca o captura de especies de fauna silvestre utilizando medios prohibidos por la normatividad aplicable o que amenace la extinción de las mismas;
- ◆ La realización de cualquier actividad con fines comerciales con ciertas especies, así como sus productos o subproductos y demás recursos genéticos;
- ◆ Daño a ciertas especies de flora y fauna silvestres.

ambientales especiales (como en el caso de Brasil y Venezuela). Esta tendencia surge como respuesta al fracaso de los mecanismos administrativos en su función de prevenir y controlar el deterioro ambiental, ya que estos han sido los tradicionalmente encargados de esta tarea.¹³⁰

En México un gran sector de la doctrina, tratándose de la protección al medio ambiente, considera que la mayoría de los tipos penales deben establecerse como crímenes de mera conducta, es decir, los elementos del tipo deben configurarse como una mera desobediencia de las prescripciones administrativas. Consideran que se tratan de delitos formales o de mero peligro, en donde el tipo penal se agota con el mero movimiento corporal o en la omisión del agente, no siendo necesario para su integración la producción de un resultado externo, a diferencia de los delitos materiales o de resultado que son aquellos en los cuales para su integración se requiere de la producción de un resultado objetivo o material, esto en virtud de que el objetivo de la ley penal aplicada a la defensa del ambiente, es evitar que se produzca el daño, por lo que resultaría contradictorio exigir la materialización de este último para imputar la correspondiente responsabilidad.¹³¹

Sin embargo, el mayor problema que se presenta en materia de derecho ambiental penal, es el relacionado a la responsabilidad de las personas morales, ya que en México se sigue la tradición de que sólo

¹³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Ob. Cit. p.89.

¹³¹ González Márquez. José Juan. et al. Ob. Cit. pp.542-546.

la persona humana puede ser sujeto activo del delito¹³², por lo que, siguiendo esta línea los sujetos imputables en una persona moral serán siempre los representantes legales. Sin embargo y considerando que las personas morales funcionan a través de las voluntades de personas físicas, es posible pensar en una responsabilidad penal atribuible a éstas.

Una parte de la doctrina acepta la idea de que la responsabilidad de la persona jurídica puede darse desde dos puntos de vista: el civil y el penal, en el sentido de responsabilizar a la persona jurídica, por un lado de manera civil por la responsabilidad que pudiese desprenderse de la actuación de sus miembros y, por el otro, admite la posibilidad de sancionar penalmente a los miembros de la sociedad, que escudándose en ella comenten algún tipo de ilícito. En este sentido, 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 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.¹³³

Aunado a lo anterior, se debe señalar que la aplicación por parte de los jueces de las normas ambientales penales que se encuentran

¹³² Para Raúl Carrancá sólo la persona humana es posible sujeto de la infracción, pues sólo ella puede actuar con voluntad y ser imputable. El espíritu individualista que ha penetrado en el derecho moderno hace ya indisputable este principio desde la revolución francesa. En consecuencia, la responsabilidad penal es personal. Carrancá y Trujillo, Raúl. Et. al. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 263.

¹³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Placencia Villanueva, Raúl. La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental. UNAM/PEMEX. México, 1998. p. 184.

actualmente vigentes, ha sido mínima y a pesar de que se han tipificado ciertas conductas que pueden llegar a tener una repercusión grave a nivel ambiental, ello no ha sido factor para que disminuyan dichas conductas, de hecho se puede decir que "los preceptos penales se plantean como opciones de comportamiento, que indudablemente no son suficientes por sí mismos, para atemperar la comisión de delitos, sino que es necesario vigilar y exigir en su caso su respeto; si la intención es proteger el ambiente, entonces es necesario meditar sobre la respuesta de la ley penal ya que la afectación que ha sufrido el ambiente en los últimos años es muy grave, en consecuencia de que el derecho administrativo al parecer ha resultado insuficiente para protegerlo".¹³⁴

4.2. NECESIDAD DE QUE EXISTA UNA REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL.

De lo señalado en los puntos anteriores, podemos decir que en México, en el área de derecho ambiental y sobre todo en lo referente a la tutela del derecho humano a un ambiente adecuado que recoge el artículo 4º de nuestra constitución, el cual no se apega por completo a lo establecido en los tratados internacionales que han sido signados en los últimos treinta años, ya que, de acuerdo al artículo 31, párrafo 1 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, se establece que los tratados han de interpretarse conforme a su sentido ordinario y corriente, dentro del contexto del tratado, esto es, la interpretación no debe realizarse aisladamente ni en

¹³⁴Idem. p. 177-178

abstracto, sino dentro del propio contexto del tratado, es decir, se debe realizar una interpretación textual del tratado.¹³⁵ Sin embargo en la práctica tal interpretación es deficiente, ya que, aunque en nuestro sistema jurídico han habido avances en la protección ambiental, aún hay deficiencias en lo que respecta a la tutela de los intereses difusos, no obstante que, como ya se ha dicho, México ha firmado instrumentos internacionales en los que se compromete a dar una tutela efectiva, como es el caso de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual en su principio 10 señala que “deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”, o como lo establecido en el artículo 6º del Acuerdo de Cooperación Ambiental en el cual los países parte se obligan a que los particulares “tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales...”, pero en nuestro sistema de justicia aún prevalecen tradiciones heredadas del siglo XIX, las cuales fundamentan la procedencia de la acción en principios de legitimación individualizada, en la existencia de un interés jurídico cuyo titular sea una persona individualmente considerada, los cuales se vuelven un obstáculo respecto de la tutela de derechos supraindividuales y rompen con las obligaciones adquiridas a nivel internacional, por lo que es necesario superarlas con el fin de proporcionar un efectivo acceso a la justicia en materia ambiental.¹³⁶

¹³⁵ Derecho Ambiental en América del Norte..... falta autor.

¹³⁶ Al respecto, Lucio Cabrera señala que la necesidad de que éstos instrumentos internacionales sean aplicados en nuestro país, está relacionada con la existencia de un estado de derecho, tal y como lo han percibido los países democráticos del mundo, tanto los del common law como los de derecho romano – germánico de Europa Occidental y América del Sur. Ob. Cit. p. 1

En este sentido cabe señalar que, a diferencia de Estados Unidos Y Canadá, que cuentan con leyes federales y estatales, así como organismos administrativos y autoridades que dependen del Poder Ejecutivo, sea Federal o estatal para la protección ambiental, además de que, cuentan con sentencias judiciales emitidas por sus tribunales, las cuales marcan precedentes en la protección del medio ambiente, México sólo cuenta con los dos primeros elementos, es decir, sólo cuenta con la legislación y los organismos administrativos, careciendo sus tribunales tanto federales como estatales, de la facultad de intervenir en juicios en donde se disputen intereses de naturaleza difusa en materia ambiental.

Además, tanto los particulares como las ONG, no cuentan con un mecanismo como el de las "class actions" del sistema jurídico estadounidense, las cuales resultan de gran importancia en la solución de conflictos en que se ventilen intereses difusos. De esta manera, es evidente que en México se debe completar la estructura del derecho ambiental, con el fin de que se permita a los particulares y a las ONG actuar ante los tribunales en defensa de intereses de carácter difuso, ya que no hay duda de que las sentencias influyen para que haya un mejor cumplimiento de la legislación.

Con base en lo anterior, resulta evidente la necesidad de elaborar una reforma integral a nuestro sistema de Justicia, partiendo desde el reconocimiento mismo a nivel constitucional, del derecho humano a un medio ambiente adecuado, para darle el carácter de una auténtica garantía individual en la que se prevean los mecanismos procesales para hacerla efectiva, así como que señale la legitimación con la cual

tanto los grupos portadores de intereses difusos como los gobernados individualmente considerados, puedan acudir ante los órganos jurisdiccionales y administrativos para exigir la tutela del derecho que tiene a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

En dicha reforma se deberá considerar a la acción preventiva como requisito fundamental para la protección al ambiente, en el sentido de que, la facultad jurisdiccional incluya la suspensión de las actividades o actos antes de que se ocasionen daños ambientales que a la larga puedan resultar irreparables.

Asimismo, es necesario que la Ley de la materia sea reformada en el sentido de que no haya que especular en lo referente a la legitimación de las comunidades o de los grupos interesados en la protección ambiental, en lo que a denuncia popular y recurso de revisión se refiere, ello con el fin de que dicha denuncia cumpla su objetivo como mecanismo de participación ciudadana, así como el de instrumento para la aplicación de la política ambiental, para lo cual fue regulada en la LEGEEPA.

Por otra parte, deberá considerarse la reforma a la Ley de Amparo vigente, en el sentido de que, se considere la introducción de la figura del Amparo Colectivo como un medio procesal preventivo del daño ambiental, ya que el juicio de amparo ha sido y puede llegar a ser el mecanismo procesal adecuado para la prevención de dicho daño, pues anula el acto reclamado y en caso de que sea concedido,

ordena que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación.¹³⁷

Al adoptarse dicha figura procesal, sería necesaria la derogación de la fórmula Otero establecida en la fracción II del artículo 107 de nuestra Constitución Política, ya que ésta se opone a que la sentencia que resuelva un juicio de amparo, tenga efectos generales, es decir, que la sentencia que resuelva una acción de amparo, no puede tener efectos para el quejoso y a la vez para otras personas, sea una comunidad, sector social o inclusive sobre toda la sociedad nacional e internacional.

De no darse la derogación antes señalada, entonces sería conveniente que se hiciera referencia expresa al amparo colectivo como una especie de las acciones de grupo o colectivas a la cual no sería aplicable dicha fórmula, señalándose que en caso de que el amparo fuese concedido con el fin de proteger el derecho a un medio ambiente adecuado, la sentencia tendría efectos generales.¹³⁸

Asimismo, sería necesario que en la propia Constitución Política, específicamente en el artículo 107, se estableciera que personas u organismos estarían legitimados para interponer amparo, en caso de violación al derecho a un ambiente adecuado.

¹³⁷ En este sentido, Lucio Cabrera señala que al establecer el Amparo Colectivo en México, éste deberá seguir el modelo europeo de las acciones colectivas el cual tiene como fin prevenir daños al ambiente y a otros derechos humanos y no de cobrar indemnizaciones, como sucede en el sistema seguido por los Estados Unidos. Idem. p.20

¹³⁸ Ibidem. p. 82

Por otra parte, y para efecto de una pronta procedencia de este tipo de amparo, sería necesario que el principio de definitividad no tuviera aplicación, ya que se trata de proteger lo más rápido posible al ambiente y para ello se requiere de una apronta acción defensiva y preventiva, además de que los daños ambientales una vez producidos rara vez pueden ser reparados, por ello en caso de urgencia, los recursos ordinarios o juicios de lo contencioso – administrativo cuya tramitación generalmente es lenta, salen sobrando.

Asimismo, y siguiendo el régimen jurídico brasileño, la sentencia que se dicte en este tipo de amparo, deberá beneficiar a todos en forma general, erga omnes. Pero si el amparo es negado por insuficiencia de pruebas, puede ser interpuesto uno nuevo, con nuevas pruebas, cuando el acto reclamado sea de tracto sucesivo y la demanda esté en tiempo oportuno. ¹³⁹

¹³⁹ Ibidem. p. 84.

CONCLUSIONES.

1. Los intereses difusos y/o colectivos surgen en la transición del Estado de derecho al Estado social de derecho en donde los derechos fundamentales ya no se conciben como límites al poder del Estado, sino como derechos a la participación de la sociedad. Por lo tanto se ubican dentro de la tercera generación de los derechos humanos, llamados también derechos de solidaridad, de entre los que destacan el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, así como el derecho a un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado.

2. Los intereses difusos son compartidos por un grupo social o una sociedad determinada y se refieren a los valores propios de ese grupo. En estos intereses lo "difuso" se encuentra en el grupo humano que coparticipa en el interés, ya que pertenecen a muchos en común, integrando todos ellos un conjunto difuso. Las características por medio de las cuales estos intereses pueden ser reconocidos son las siguientes:

- ◆ Cuentan con una radicación y una dimensión territorial, es decir, son portadores sea consciente o inconscientemente, sujetos entre sí reunidos o reunibles en una dimensión territorial.
- ◆ Expresan una necesidad de reorganización en un determinado ámbito territorial en forma tal, que les permite satisfacer exigencias primarias o también no primarias, en tanto que

este término se entienda en el estricto sentido de materiales, de los sujetos asentados.

- ◆ En ausencia de un vínculo territorial, es difuso el interés común y no general, propio de todos los individuos componentes de un grupo y, por tanto, no implica sacrificio de alguno; es homogéneo y no heterogéneo, atendiendo a este carácter pueden considerarse difusos sólo aquellos que presuponen un bien susceptible de goce no separado y necesariamente conjunto, por naturaleza o por ley, por parte de un conjunto de coasociados (ambiente, ordenamiento del territorio, etc.)

- ◆ Se caracterizan como intereses difusos, aquellos intereses que pertenecen a todos y cada uno de los que conforman una colectividad humana, que se nuclean en torno de un bien de la vida y que, siendo lesionados, carecen de vías de tutela en función del desconocimiento real de aquellos que han sido afectados o, conocidos, por falta de legitimación procesal del colectivo para hacer valer el interés particular.

3. El principal problema que se presenta en torno a este tipo de intereses es el referente al derecho de acción que tienen sus portadores para exigir la tutela de los mismo, ya que para poder ejercitar una acción, se debe acreditar tanto el interés jurídico, como la legitimación con la cual comparecen ante el órgano jurisdiccional, porque de lo contrario, dicha acción no procederá.

4. El interés jurídico es aquel que tienen las partes respecto de los derechos o de las cosas materia de un juicio, es decir, es la posibilidad que tienen de acudir a los tribunales para obtener de ellos una tutela jurídica, mediante la sentencia que se pronuncie. Por su parte el interés legítimo se entiende como una situación del sujeto de derecho en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar una determinada conducta.

5. Existen dos tipos de legitimación, la activa (*ad causam*) y la pasiva (*ad processum*). La primera no se considera un presupuesto procesal, por el contrario, es una condición necesaria para obtener una sentencia favorable y consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley, por lo que se considera que el actor está legitimado en la causa cuando ejerce un derecho que realmente le corresponde. La legitimación pasiva, sí es considerada como un presupuesto procesal y se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales.

6. Tanto la legitimación como el interés jurídico, son conceptos que también resultan necesarios para la procedencia de la acción en materia de amparo, lo cual se ve reflejado en los principios de procedencia del mismo. De esta manera para que el amparo proceda, debe existir un interesado legítimo que provoque la actividad tuteladora del órgano jurisdiccional, lo cual constituye el principio de instancia de parte agraviada. A su vez el agravio debe ser personal, esto es, que recaiga en una persona determinada, sea física o moral; si no se afecta a una persona concretamente especificada, no se puede reputar como agravio. Además, el agravio debe ser directo es

decir que sea de realización pasada, presente o eminentemente futura, dejando fuera simples expectativas, posibilidades o eventualidades de causación de un agravio.

7. Aunque doctrinalmente el derecho a un ambiente adecuado aun presenta problemas en cuanto a si debe ser considerado como un derecho fundamental o no, lo cierto es que las constituciones políticas de diversos países, incluido México, lo han recogido en el seno de los capítulos correspondientes a las garantías individuales. Sin embargo en nuestro país no puede ser considerado como una auténtica garantía individual, ya que en la redacción del artículo 4º constitucional que lo recoge no se prevén los mecanismos procesales que garantizarán su debida protección frente al actuar del Estado, lo que conlleva a la problemática que a nivel jurisdiccional se presenta en cuanto a la tutela efectiva del mismo, aunado a la acreditación de requisitos procesales tales como el interés jurídico y la legitimación activa.

8. Es a nivel internacional la principal forma en la que se ha realizado el reconocimiento y protección del derecho humano a un medio ambiente adecuado a través de convenios de reuniones y conferencias que marcan los lineamientos a seguir en la protección del ambiente mundial, y que por haber sido firmadas y ratificadas por nuestro país, lo obligan a su protección, influyendo notablemente en la elaboración de su legislación interna. De ésta conferencias destacan por su importancia:

- ◆ La realizada en Estocolmo, Suecia en 1972 la cual es considerada como punta de lanza en la protección del ambiente a nivel mundial y cuyo mayor mérito radica en la proclamación del derecho humano al medio ambiente, el cual quedó plasmado en el principio 1º de dicha conferencia.
- ◆ El Informe Bruntland presentado en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece el principio de desarrollo sostenible (sustentable). Principio que ha sido introducido a las legislaciones de diversos países incluido México.
- ◆ La Conferencia de Río, realizada en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992 y de la cual se desprenden cinco acuerdos: la Declaración de Río o Carta de la Tierra, el Convenio sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Declaración sobre la Protección de los Bosques y la Agenda 21. En ella, se reafirma el derecho humano al medio ambiente y se señala la necesidad del desarrollo sostenible, así como la participación de los ciudadanos en cuestiones ambientales, tal y como se desprende del principio 10 de dicha conferencia.

9. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre México, Estados Unidos y Canadá, firmado en agosto de 1992, con vigencia a partir del 1º de enero de 1994, establece normas que restringen el intercambio comercial con el objeto de proteger el medio ambiente, la vida y la salud humana, animal y vegetal, las condiciones sanitarias y fitosanitarias, así como conservar ciertos recursos naturales de los países firmantes. Asimismo, se señalan como políticas independientes

el promover el desarrollo sustentable y reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.

10. Derivado de la firma del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte establece la importancia de la cooperación internacional para lograr el desarrollo sostenible y mejorar los niveles de protección ambiental con la participación de la sociedad y tomando en cuenta las diferencias ecológicas, económicas y tecnológicas que existen entre los países miembros, estableciendo que cada una de las partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental los cuales deberán tener una efectiva aplicación, además de establecer que los estados parte deberán garantizar que los procedimientos administrativos, judiciales y cuasijudiciales sean justos, equitativos y abierto, así como que los particulares con interés jurídicamente reconocido conforme al derecho interno de cada Estado parte, tengan acceso a dichos procedimientos.

11. En 1999, se integra al artículo 4º constitucional el derecho humano a un ambiente adecuado, mientras que en el artículo 25 constitucional, se introduce el principio del desarrollo sustentable.

No obstante lo anterior, los artículos 25, 27 y 73 de nuestra Constitución Política, aún antes de la reforma señalada, eran considerados ya como las bases del derecho ambiental mexicano, e inclusive marcan la pauta para la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, mediante la reforma constitucional de 1987.

12. En relación con los intereses difusos en materia ambiental, los artículos 8º, 9º, 14 y 17 constitucionales resultan de gran importancia. El primero de ellos por que marca el fundamento con el cual los grupos portadores de intereses difusos, ejercen su derecho de petición (o de acción procesal) frente a la autoridad administrativa (o jurisdiccional) cuando el medio ambiente corre el riesgo de sufrir un daño irreparable.

A su vez el artículo 9º constitucional, establece el fundamento para la existencia de los grupos portadores de intereses difusos, ya sea en ejercicio del derecho de asociación (ONG´S) o en ejercicio del derecho de reunión (pluralidad de sujetos con fines comunes de carácter transitorio).

Por su parte el artículo 14 constitucional, es el fundamento con el cual los grupos portadores de intereses difusos en materia ambiental, comparecen ante la autoridad jurisdiccional o administrativa en busca de la protección de su derecho a un ambiente adecuado, ya que con la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo de dicho artículo, se permite que los gobernados se opongan a la arbitrariedad de los actos ejercidos por la autoridad cuando violan sus derechos fundamentales, en este caso su derecho a un ambiente adecuado.

El artículo 17 constitucional, señala el derecho de todo gobernado a que se le administre justicia, por lo que al ejercer el derecho de acción, ya como acción procesal o en ejercicio del derecho de petición, la jurisdicción queda obligada a dictar una resolución por parte de la autoridad a quien fue dirigida.

13. En este sentido, el acceso a la justicia se entiende como el derecho fundamental que tiene toda persona para obtener la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos, siguiendo un proceso el cual debe cumplir todas las garantías procesales previstas en el ordenamiento jurídico. Por su parte el acceso a la justicia ambiental es entendido como la posibilidad de obtener de las autoridades judiciales la solución expedita y completa a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental.

14. El acceso a la justicia ambiental tanto a nivel nacional como a nivel internacional, presenta varios problemas que van desde el costo y tiempo del litigio, hasta la complejidad científico - técnicas de los casos ambientales. Sin embargo, el problema más importante que se presenta es el derivado de los intereses que se encuentran en juego, que por lo regular son intereses de carácter difuso o colectivo, los que involucran intereses de un grupo de personas que, puede generalmente ser indeterminado e indeterminable, además de que, para que exista un adecuado acceso a la justicia ambiental se requiere de que exista un reconocimiento del derecho a un ambiente adecuado, mismo que debe llevar implícitos los mecanismos que tiendan a garantizar su protección. En México, a pesar del reconocimiento que se hace del derecho, no se prevén los mecanismos que garanticen ésta protección.

15. El acceso a la justicia ambiental esta relacionado con la eficacia y eficiencia de las normas jurídicas. Por eficacia se entiende el grado de acatamiento de la norma jurídica por quienes son sus destinatarios, mientras que la eficiencia se refiere al grado de idoneidad que posee

una norma jurídica para satisfacer las necesidades que se tuvieron en cuenta al momento de expedirla.

16. La ineficiencia de la legislación ambiental se debe principalmente a dos cuestiones: al escaso desarrollo de la propia legislación ambiental y la existencia de mecanismos inapropiados para su aplicación o a la inexistencia de los mismos.

17. Como consecuencia de la existencia de mecanismos inapropiados para la aplicación de la legislación ambiental o de la inexistencia de los mismos, en materia de protección ambiental, se presentan serios problemas para acceder a la justicia, sobre todo en lo que respecta a la legislación civil y procesal civil, que fundamentalmente ha sido creada para resolver conflictos jurídicos en los que se vean involucrados intereses individualmente considerados, en contraste las relaciones jurídicas generadas en torno a problemas ambientales son preferentemente colectivas y difusas, ya que en ellas se involucra un alto número de personas que incluso pueden ser indeterminadas e indeterminables y por consiguiente los conflictos jurídicos derivados de este tipo de relaciones por lo general son procesos en los que se involucra un interés colectivo y no individual como lo prevé la legislación civil.

18. Internacionalmente se reconocen cuatro modelos tendientes a la tutela de los intereses difusos:

- ♦ El primero de esos modelos es el que considera los intereses difusos como intereses públicos, atribuyendo al ministerio fiscal la legitimación procesal con vistas a la necesaria actuación para su protección, la desventaja en este modelo es que el Ministerio

Público no tiene ni la independencia ni la especialización necesarias para convertirse en el paladín eficaz en la tutela de estos intereses, en los que se hallan frecuentemente implicados conocimientos e informaciones de naturaleza económica, industrial, tecnológica, ecológica, sanitaria, etc.

- ◆ El segundo modelo consiste en la creación de nuevos órganos públicos especializados, con los que se pretende dejar de lado la problemática que se presenta en el primer modelo en lo que a especialización se refiere, sin embargo el problema que se presenta en este modelo es la multiplicación de la burocracia administrativa con la disfuncionalidad que a la larga ello supone.
- ◆ El tercer modelo es dado por la habilitación legal a personas u organizaciones privadas para que puedan instar procesalmente en la defensa de los derechos o intereses difusos, como si de derechos o intereses propios se tratara. Ejemplo de este modelo es la class action empleada en Estados Unidos, el mandado de segurança en Brasil, por mencionar algunos.
- ◆ El cuarto y último modelo de defensa de los intereses difusos se constituye por la acción popular, que al suprimir cualquier límite de legitimación para recurrir posibilita que toda persona pueda litigar para la tutela de intereses colectivos o difusos, acción que ha ido pasando de la legislación ordinaria a su constitucionalización. Ejemplo de ello son las Constituciones Portuguesa y Brasileña que contemplan este tipo de acción.

19. Entre los mecanismos tendientes a la protección de los intereses difusos destacan por su importancia la class action del sistema

jurídico norteamericano. A través de este instrumento un particular tiene la posibilidad de actuar ante un tribunal en representación de un grupo de personas que hayan sufrido un perjuicio y quiera demandar no solo la reparación del perjuicio que él haya sufrido, sino el perjuicio que hayan sufrido todos los miembros del grupo. En este sentido, cualquier miembro del grupo que sea considerado por el juez como adecuadamente representativo, puede ser autorizado para litigar en representación de la totalidad del grupo. Como consecuencia de esto, la sentencia que se emita en este tipo de procedimientos, producirá efectos respecto de todos los miembros del grupo, siempre y cuando hayan sido adecuadamente representados por el demandante así como que hayan sido debidamente notificados del proceso.

20. Los requisitos de procedencia de la class actions son:

1. La existencia de un grupo tan grande que resulte imposible o impráctico que todos sus miembros sean partes de la demanda;
2. Que existan de hecho o de derecho características comunes a todo el grupo;
3. Que los elementos de la acción o de las excepciones y defensas sean comunes a todos sus miembros;
4. Que quienes desempeñan el papel de representantes protejan en forma justa y adecuada los intereses del grupo

21. En el sistema jurídico alemán, la protección de los intereses difusos se da a través de la legitimación de los grupos organizados, concretamente de las asociaciones, los cuales ejercitan una acción asociativa (verbandsklage), institución que aporta una capacidad de

actuación a la asociación, mediante el aglutinamiento de intereses individuales.

22. En el sistema jurídico español, la tutela de los intereses difusos se da a través de figuras como el defensor del pueblo, el Ministerio Fiscal y la acción popular. El defensor del pueblo opera como un mecanismo de control del Parlamento sobre el Ejecutivo, además de actuar como supervisor de la actividad administrativa con el fin de defender los derechos y libertades fundamentales de los gobernados. Por su parte, entre los fines del Ministerio Fiscal se encuentra el procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social, siendo este interés el que marca su misión como protector de los derechos consagrados por la Constitución Española, incluidos los derechos de pertenencia difusa como el derecho a la salud y al medio ambiente.

La acción popular procede cuando los intereses generales afecten en mayor o menor grado a círculos comunitarios más o menos extensos. El derecho de ejercitar una acción popular le asiste a todos los sujetos no titulares de un derecho, interés o bien jurídico vulnerado, para iniciar un proceso y deducir en él una pretensión en nombre de la sociedad.

23. En el sistema jurídico brasileño, la tutela de los intereses difusos se da a través de figuras como el mandado de segurança y la ação popular. Están legitimados para ejercitar un mandado de segurança los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, así como las organizaciones sindicales legalmente constituidas y que tengan funcionamiento de por lo menos un año. En lo que respecta a la ação popular, cualquier ciudadano queda legitimado para

ejercitarla, con el fin de anular cualquier acto lesivo del patrimonio público incluido el medio ambiente.

24. En nuestro país, y a pesar de la reforma de 1999 al artículo 4º Constitucional, a través del cual se hace el reconocimiento, constitucionalmente, del derecho humano que tenemos todos los mexicanos a gozar de un medio ambiente adecuado, se considera que la misma fue incompleta, en virtud de que no se contempla el mecanismo por medio del cual se va hacer efectivo el cumplimiento y respeto de dicho derecho por parte de la autoridad pública y de los propios particulares, es decir, no se prevé un adecuado acceso a la justicia en materia ambiental.

25. El sistema jurídico mexicano, ha sido inspirado por los principios individualistas del derecho romano así como por la doctrina tradicional privatista, lo que ha tenido como consecuencia que no se contemple la posibilidad de que el interés de una colectividad pueda ser tutelado de otro modo que no sea a través de una lesión a un derecho subjetivo o a un interés legítimo, razón por la cual en México no existen procesos judiciales en los que se ventilen intereses difusos de carácter ambiental.

26. La problemática de la acreditación tanto del interés jurídico como de la legitimación activa para ejercitar acciones en las que se busque la tutela de un interés difuso de carácter ambiental, se presenta desde los procedimientos comunes, ya sean civiles, administrativos o penales, hasta los procedimientos netamente constitucionales como el juicio de amparo.

27. A consecuencia de la falta de mecanismos tendientes a la tutela de intereses difusos en materia ambiental, se puede decir que es necesario que en México exista una reforma integral en materia de protección al ambiente, partiendo desde la propia constitución, en la cual, se deberán contemplar los mecanismos procesales con los cuales se dará protección a este tipo de intereses, con el fin de que el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado previsto en el artículo 4º de nuestra Carta Magna, tome el carácter de una auténtica garantía individual.

28. En dicha reforma se deberá incluir a la Ley de Amparo, en el sentido de que, se considere la introducción de la figura del amparo colectivo como un medio procesal preventivo del daño ambiental. De adoptarse ésta figura procesal, es necesaria la derogación de la fórmula Otero establecida en la fracción II del artículo 107 de nuestra Constitución Política, ya que en virtud de ella la sentencia que resuelva el amparo no puede tener efectos generales, situación que es necesaria en el caso del amparo colectivo. En caso de que dicha derogación no fuera posible, entonces sería conveniente que se hiciera referencia expresa al amparo colectivo como una especie de las acciones de grupo o colectivas a la cual no le sería aplicable la fórmula Otero.

29. En la reforma referida, se deberá contemplar la posibilidad de que el principio de definitividad no tuviera aplicación para este tipo de amparos, ello con el fin de dar una pronta protección al ambiente, ya que los daños ambientales una vez causados, rara vez pueden llegar a ser reparados.

30. También deberá ser objeto de reforma la LEGEEPA, en el sentido de que se establezca lo referente a la legitimación de las comunidades o de los grupos interesados en la protección al ambiente para poder ejercitar la denuncia popular, así como, en su caso, el recurso de revisión.

31. En la reforma que se señala también deberán ser incluida la Ley de procedimiento administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como los Códigos de Procedimientos Civiles de las entidades federativas, en el sentido de que, reconozcan la legitimidad de grupos interesados en la protección del ambiente, así como el interés jurídico con el cual comparecen.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS.

- **Beliver Capella, Vicente.** Ecología: de las Razones a los Derechos. Primera edición. Editorial Ecoram. España, 1994.
- **Brañes, Raúl.** Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2ª edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- **Cabrera Acevedo, Lucio.** El Amparo Colectivo Protector del Derecho Ambiental y de otros Derechos Humanos. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- **Carpizo, Jorge.** Estudios Constitucionales. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1994
- **Castro, Juventino.** Garantías y Amparo. 10ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- **Fernández Segado, Francisco.** La Dogmática de los Derechos Humanos. Primera edición. Editorial Ediciones Jurídicas. Perú, 1994.
- **Fix-Zamudio, Héctor.** Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- **Gómez Catala.** Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente.
- **Gómez Lara, Cipriano.** Derecho Procesal Civil. 8ª edición. Editorial Harla. México, 1991.

- **Gomis Catala**, Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Editorial Magnografías Aranzadi. Primera Edición, Pamplona, 1998.
- **Gonzáini, Osvaldo Alfredo**. El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos. Vínculos y Autonomías. Primera edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1995.
- **González Márquez, José Juan**. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. Primera edición. Editorial UAM. México, 1999.
-
- **Hernández Martínez, María del Pilar**. Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos. Primera edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1997.
- **Martínez, Isabel**. El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990. Primera edición. Editorial SEMARNAP/PNUMA. México, 2000.
- **Martínez Morales, Rafael**. Derecho Administrativo (tercer y cuarto curso). 2ª edición. Editorial Harla. México, 1997.
- **Ovalle Favela, José**. Teoría General del Proceso. 2ª edición. Editorial Harla. México, 1994.
- **Petróleos Mexicanos. Universidad Nacional Autónoma de México**. La Responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental. Primera Edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. (Memorias del Simposio Judicial

Realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero del 2000).
Primera edición. Editorial SEMARNAP/PNUMA. México, 2000.

- **Quintana Roldan, Carlos.** Derechos Humanos. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- **Quintana Valtierra, Jesús.** Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. Primera edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- **Roccatti, Mireille.** Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. México, 1996.
- **Silguero Estagnan, Joaquín.** La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Primera edición. Editorial Dykinson. España, 1995
- **Soberanes Fernández, José Luis.** El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. Primera Edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas/Comisión Federal de Electricidad. México, 1997.
- **Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Federal de Electricidad.** El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. Coordinadores José Luis Soberanes Fernández, Francisco J. Treviño Moreno. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E; varios número 80. Primera Edición, México 1997

ARTÍCULOS.

- **Bujosa Vadell, Lorenzo Mateo.** El Procedimiento de las Acciones de Grupo (Class Actions) en los Estados Unidos de América. Revista Justicia 94. Número I. Editorial J. M. Bosch Editor. España, 1994.
- **Loperena Rota, Demetrio.** Los Derechos al Medio Ambiente Adecuado y a su Protección. www.cica.es/aliens/gimadus/loperena.htm.
- **Salazar Uribe, José Manuel.** La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en el Sistema Jurídico Mexicano. Revista Jurídica Ratio Juris. Época I, número 5 noviembre-diciembre. México, 2000.
- **Silguero Estagnan, Joaquín.** Las Class Actions en el Ordenamiento Jurídico de los Estados Unidos de América. Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje. España, enero, 1995.

LEGISLACION.

I. INTERNACIONAL.

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
- Conferencia de Río.

II. NACIONAL.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

PÁGINAS DE INTERNET.

- www.un.org/sustdev/agenda21sp/riodeclaration.htm
- www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/tlcf_amb.htm.
- www.vc.org.vy/do401.htm.

DICCIONARIOS.

- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa/UNAM. México, 2000.

OTROS.

- Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2001. Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917 – mayo 2001.