

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL, EFECTIVIDAD  
DE SU CUMPLIMIENTO FORZOSO POR PROCEDIMIENTOS  
JURISDICCIONALES.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**SAMAD TORRES PÉREZ**

DIRECTOR DE TESIS:

MAESTRO FEDERICO JAVIER ARCE NAVARRO.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

30 mayo 2014



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.



*Nota para el lector accidental:*

*Algunas mujeres y hombres hacen lo que aquellas boyas en la inmensidad del océano;  
al verlas después de una tempestad o un largo navegar,  
el alma sabe que aún hay trecho que librar para arribar a puerto,  
pero presente y se adivina vencedora, cierta  
que será más grande que cuando zarpó, se presente heroica.*

*Amigo lector, a esas mujeres y hombres se debe este libreto,  
a mis Padres, hermanos, familia, amigas y amigos,  
maestros y colegas universitarios esforzados;  
sus destellos de honestidad, esfuerzo, amistad sincera e idealismo,  
son grande presente del que me han hecho partícipe.*

*Sus actos recuerdan a este incipiente abogado que,  
la academia, el ejercicio de la profesión y demás quehaceres,  
siempre aspiran con pasión a su perfección armónica, a Dios;  
a ellos se remonta el deseo de indagar nuevas formas del derecho  
y buscarles espacio en la acción, iniciando con este libreto.*

*Amigo lector, ten presente lo que tus boyas advierten;  
las que aquí refiero,  
fueron el detonante de búsqueda de cualquier idea valiosa  
que pudieras encontrar en este libreto.*



## Abreviaturas.

ACAAN: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

CCA: Comisión para la Cooperación Ambiental.

CCF: Código Civil Federal.

CFPC: Código Federal de Procedimientos Civiles.

LA: Ley de Amparo.

LAg: Ley de Aguas Nacionales.

LFPA: Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

LFPCA: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

LFRA: Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

LFRPA: Ley Federal de Responsabilidad del Estado.

LGDFS: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

LGVS: Ley General de Vida Silvestre.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

LGPGIR: Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

LOTFJFA: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL, EFECTIVIDAD DE SU CUMPLIMIENTO  
FORZOSO POR PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES.

ÍNDICE.

Introducción. ....	3
CAPÍTULO I. CONTEXTOS CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LA EFECTIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL. ....	9
1.1.- Cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, su eficacia, eficiencia y efectividad. ....	9
1.2.- Derechos colectivos difusos y su relación con la efectividad del cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo. ....	12
1.2.1.- Derechos colectivos <i>stricto sensu</i> . ....	13
1.2.2.- Derechos colectivos difusos. ....	14
1.3.- Composición del derecho ambiental sustantivo federal y la relación de su cumplimiento forzoso con el derecho fundamental a un medio ambiente sano.....	15
1.3.1.- Composición del derecho ambiental sustantivo federal.....	17
1.3.2.- Cumplimiento del derecho ambiental sustantivo, y su relación con el derecho fundamental a un medio ambiente sano.....	22
1.3.3.- El cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, como extensión del derecho fundamental a un medio ambiente sano. ....	23
CAPÍTULO II.- DERECHO FUNDAMENTAL AL MEDIO AMBIENTE SANO, Y SU RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL. ....	24
2.1.- El concepto de medio ambiente sano en el orden constitucional mexicano.....	24
2.1.1.- Conceptualización en el ámbito jurídico internacional. ....	25
2.1.2.- Conceptualización doctrinal. ....	30
2.1.3.- Noción jurídica previa a su inserción al marco constitucional.....	31
2.2.- El derecho fundamental a un medio ambiente sano en el sistema jurídico mexicano. ....	39
2.2.1.- Conceptualización teórica de derecho fundamental. ....	39
2.2.2.- Definición de derecho fundamental, propuesta. ....	45
2.2.3.- Derecho fundamental al medio ambiente sano en México.....	48
2.2.3.1.- Configuración a partir de la categoría de derecho humano. ....	48
2.2.3.2.- Titularidad.....	63
2.3.- Observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano, y su relación con procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo. ....	66
CAPÍTULO III.- PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL SUSTANTIVA EN EL ORDEN FEDERAL.....	68
3.1.- Denuncia popular. ....	68
3.1.1.- Legitimación activa. ....	69
3.1.2.- Objeto del procedimiento. ....	72
3.2.- Procedimiento de inspección y vigilancia. ....	75

3.2.1.- Legitimación en el procedimiento de inspección.....	76
3.2.2.- Objeto del procedimiento. ....	76
3.3.- Recurso de revisión. ....	82
3.3.1.- Legitimación activa. ....	83
3.3.2.- Actos contra los que procede. ....	86
3.3.3.- Objeto del recurso. ....	89
3.4.- Juicio Contencioso Administrativo Federal, en materia ambiental. ....	95
3.4.1.- Legitimación activa.....	95
3.4.2.- Actos contra los que procede. ....	97
3.4.3.- Objeto del juicio.....	101
3.5.- El juicio de amparo, en materia ambiental. ....	104
3.5.1.- Legitimación activa.....	105
3.5.2.- Actos contra los que procede, en materia ambiental.....	106
3.5.3.- Objeto del juicio.....	114
3.6.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial, en materia ambiental. ....	119
3.6.1.- El juicio de responsabilidad civil, en materia ambiental. ....	120
3.6.1.1.- Responsabilidad civil subjetiva. ....	122
3.6.1.2- Responsabilidad civil objetiva. ....	127
3.6.2- Procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.....	128
3.7.- Cumplimiento de normas ambientales federales, con base en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. ....	132
CAPÍTULO IV.- JUICIO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. ....	136
4.1.- Concepto jurídico de daño ambiental. ....	137
4.1.1.- Caracterización material del daño. ....	138
4.1.2- Ilícitud en la configuración del daño ambiental. ....	142
4.2.- Acepciones jurídicas del término responsabilidad ambiental. ....	146
4.2.1.- Responsabilidad como causación de daño ambiental.....	146
4.2.2.- Responsabilidad como imputabilidad de daño ambiental.....	152
4.2.3.- Responsabilidad como obligación de reparar el daño. ....	160
4.3.- Tipos de responsables.....	163
4.4.- Legitimación activa en el juicio de responsabilidad ambiental. ....	167
CONCLUSIONES. ....	173
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ....	175

## **Introducción.**

Para la gran mayoría de las personas, sobre todo para aquéllas que no cuentan con conocimientos del funcionamiento del sistema jurídico mexicano, la prescripción del quinto párrafo del artículo 4º constitucional, del tenor literal: "*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar*"; sugiere que aquello que constituya el medio ambiente con las características ahí precisadas, no podrá ser variado de manera tal que éstas sean suprimidas, anuladas o cesadas en relación a cualquier individuo, y que, en caso de que se presente una eventualidad que tenga ese efecto, el Estado, o gobierno en un lenguaje común, invariablemente actuará para erradicar esa eventualidad, de modo tal que el medio ambiente con las características precisadas, sea una realidad efectiva para todo individuo.

Lo que la prescripción constitucional citada sugiere, según apunté anteriormente, obedece a una deducción que opera en la generalidad de las personas, a partir de la noción o connotación asociada al término *derecho*; me refiero a que cuando algo es identificado o calificado como un *derecho*, por convención general, este término hace que se atribuya a ese *algo* al que califica, la susceptibilidad de ser materializado a consecuencia o por la acción de una persona –titular-, cuando un diverso anula, omite o impide que tenga lugar la materialización de *ese algo*; es decir, por noción ampliamente compartida se entiende que el derecho supone o conlleva un ejercicio –acción- encaminado a algo.

Así, cuando se señala en el quinto párrafo del artículo 4º constitucional, que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, esta prescripción sugiere que aquello que constituye el medio ambiente con tales características, es algo que puede materializarse a instancia o por acción de todo particular cuando un tercero impide su materialización, y ello redundaría en la existencia de dicho particular.

En ese sentido, no sólo una mera deducción generalizada que opera a partir de la connotación del término *derecho*, sostiene la percepción de que el medio ambiente sano es algo que puede materializarse a instancia de un particular ante una situación que es privativa del mismo y que es generada por un tercero, es decir, que puede ejercerse; sino que también es sostenida atendiendo a lo previsto en diversos Tratados

celebrados por México, como la Declaración de Río, y el Pacto de San José de Costa Rica así como el Protocolo de San Salvador, en los que respectiva y expresamente se comprometió, por un lado, a desarrollar normatividad por la que se previniera y se reparara toda afectación contraria a la preservación del medio ambiente, y por otro lado, a crear mecanismos o esquemas para asegurar que los particulares tuvieran acceso a los medios jurisdiccionales para hacer efectivos sus derechos, incluidos los de índole ambiental, reconocido este último como un derecho humano.

En ese orden de ideas, bien podría sostenerse que, al suscribir tal clase de instrumentos internacionales, el Estado Mexicano asumió el compromiso no sólo de crear normas cuya observancia prevenga, resarza o repare afectaciones al medio ambiente que impidan su preservación; sino a idear y establecer esquemas para que los particulares, como una extensión del principio al acceso de justicia, puedan hacer efectivas las normas creadas precisamente para preservar el medio ambiente, en específico, aquellas normas cuyo incumplimiento se manifieste, importe o se traduzca en una afectación ambiental que constituya la degradación o negación de la preservación ambiental, es decir, una negación del derecho fundamental que lo comprende.

Sin embargo, la percepción que puede sostenerse sobre la trascendencia de la prescripción del quinto párrafo del artículo 4º constitucional, visto a la luz de los Tratados celebrados por México, no tiene fiel reflejo en el sistema jurídico mexicano; ello es así pues, tal sistema carece de normas que establezcan procedimientos por los cuales, los particulares puedan hacer efectivas toda clase de normas ambientales, no sólo resarcitorias, sino desde preventivas hasta mitigatorias que, precisamente, se fijen prohibiciones o exigencias de realizar conductas que importen una modificación al medio ambiente que, a su vez, depare o conlleve la imposibilidad de que se preserve el mismo.

La situación antes mencionada puede atribuirse a diversos factores, uno de los de mayor importancia tiene que ver con la actuación de la clase política, pues algunos de sus sectores, léase quienes ejercen autoridad pública, obtienen un mejor posicionamiento en la preferencia de las mayorías del electorado, cuando se limitan a calificar o divulgar a determinado objeto como un derecho de rango constitucional, como sucede como el medio ambiente sano, sin instrumentar, a la par, normas que

efectivamente habiliten a los particulares como titulares de derechos de contenido ambiental que puedan ejercerse frente a todo tercero (desde entes públicos hasta conglomerados industriales de gran poder político y económico vinculados con algunos de tales sectores de la clase política) que potencialmente o de hecho realicen actos que invariablemente habrán de privar a tales particulares de un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; pues en esas circunstancias, es obvio que algunos funcionarios públicos evitan la confrontación con organizaciones industriales con gran influencia económica, y de ahí, política que podría repercutir en su *popularidad*.

Otro de los factores que se vislumbra como impedimento para que la normatividad ambiental pueda hacerse efectiva a instancia de los particulares, es la imposibilidad de prever en normas generales y abstractas, en Leyes, todas aquellas conductas que ejecutadas en espacios y momentos diversos pueden generar la afectación de diferentes elementos naturales, para que entonces los particulares al exigir su cumplimiento, impidan que se anule la posibilidad de su subsistencia o preservación; esto es así porque, los efectos de una conducta determinada, como lo sería una actividad industrial concreta, pueden generar afectaciones o daños ambientales muy diferentes en función del entorno donde se ejecutan, inclusive no generarlos, precisamente, atendiendo a la misma razón; lo cual evidencia que sería imposible establecer en Leyes, las normas que comprendieran todas aquellas actividades o conductas que pudieran tener como resultado afectaciones o daños ambientales en diversos espacios comprendidos bajo la soberanía del Estado Mexicano.

Así, la realidad previamente mencionada hace necesario que las actividades desplegadas por los particulares, que tengan efectos sobre los elementos naturales o condiciones materiales que constituyen el medio ambiente sano, se encuentren sujetas al control administrativo, para que los órganos públicos que lo ejercen, emitan disposiciones que normen con la especificidad que impone la naturaleza de los propios fenómenos ambientales, a través de permisos, autorizaciones u otros actos administrativos, las actividades que repercuten en la consolidación del medio ambiente sano; a raíz de esa necesidad, podría sugerirse que los particulares no pueden exigir el cumplimiento de las normas configuradas por disposiciones administrativas, sino sólo los órganos de la administración pública.

Sin embargo, las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial a su artículo 1º que actualmente dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre éstos, el medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar; y que como consecuencia de ello, éstas deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a éste; apuntan, en primer lugar, a que los agentes políticos investidos con facultades de autoridad pública carecen de margen de discrecionalidad, no sólo para omitir el establecimiento de normas en términos tales que su observancia impida que cualquier particular sea privado de un medio ambiente sano, sino también para hacer efectiva toda aquella norma cuyo cumplimiento tenga el mismo efecto; y en segundo lugar, que sin importar si las disposiciones que configuran normas ambientales con las cualidades antes precisadas, son dictadas por autoridades legislativas o administrativas, con carácter preventivo o resarcitorio, los particulares tienen derecho a que toda autoridad encargada de su aplicación, procure su cumplimiento.

En ese mismo sentido, las demás reformas constitucionales concernientes a diversas cuestiones como: la legitimación activa en el juicio de amparo como medio de control de constitucionalidad, mediante el cual los particulares pueden hacer efectivas las obligaciones impuestas al Estado por virtud del artículo 1º constitucional, por lo que respecta a los derechos reconocidos como humanos en la Constitución, entre éstos, el medio ambiente sano; y la relativa al reconocimiento de las acciones colectivas en el propio marco constitucional; sumadas a la instrumentación de tal clase de acciones en la normatividad secundaria, así como la introducción del juicio de responsabilidad ambiental mediante la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, llevan evidenciar progresivamente que, el derecho constitucional a un medio ambiente sano comprende la posibilidad de que los particulares puedan exigir el cumplimiento de toda aquella norma cuya observancia impida que cualquier tercero, ya sea el Estado o particulares diversos, priven a los mismos de aquello en que se hace consistir un medio ambiente sano, sin importar que haya sido emitida por autoridades legislativas o administrativas.

En esa lógica, las reformas aludidas apuntan, no solamente, a que es posible establecer limitantes al comportamiento de cualquier particular, en función de la preservación del medio ambiente, sino también, a que esas limitantes sin importar si

se fijan por disposiciones administrativas o legislativas, o si son de carácter preventivo o resarcitorio, si prohíben o exigen la realización de ciertas actividades, pueden ser exigidas por los particulares que podrían verse privados de un medio ambiente sano al ser incumplidas tales normas; así, en congruencia con lo anterior, las reformas en comento apuntan a que es posible instituir esquemas jurídicos de carácter procedimental para que particulares puedan exigir de otros, el cumplimiento de normas dictadas para garantizar el goce de las prerrogativas identificadas como medio ambiente sano.

Así, esta investigación permite evidenciar que el sistema jurídico mexicano, admite la posibilidad de que el cumplimiento de gran parte de las normas configuradas por disposiciones administrativas o legislativas, dictadas con el fin de preservar el medio ambiente, desde preventivas hasta resarcitorias, impositivas de prohibiciones o exigencias, es decir, sustantivas; pueda ser exigido por particulares, sin que ello excluya la actividad administrativa actualmente desplegada en la materia ambiental, esencialmente como limitación a los derechos de propiedad; sino por el contrario, que dicha actividad es indispensable y determinante para delimitar en normas secundarias, los alcances del derecho a un medio ambiente sano, sobre el cual se puede construir la tutela jurisdiccional de las mismas.

En ese orden de ideas, los temas planteados en esta investigación evidencian que, al menos tratándose de la normatividad ambiental, el quehacer administrativo del Estado es fundamental en la observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano, pero no la única, sino que debe verse complementada con esquemas judiciales que permitan a los particulares exigir el cumplimiento de normatividad ambiental, preventiva o resarcitoria, que inclusive hubiere sido dictada por la autoridad administrativa.



## **I. CONTEXTOS CONCEPTUAL Y NORMATIVO DE LA EFECTIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL.**

### **1.1.- CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO, SU EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

Como sucede con toda norma, las que aquí identifico como derecho ambiental sustantivo, a saber, aquellas que exigen o prohíben la realización u omisión de conductas que implican la modificación o agotamiento de entes bióticos o abióticos;<sup>1</sup> tienen como cualidad inmanente, la posibilidad de ser incumplidas, esto es, la posibilidad de que las conductas exigidas por ese tipo de normas, no sean efectuadas, y en caso de ser prohibidas, sean realizadas.

Sin embargo, al igual que sucede con cualquier otra clase de normas, algunas de las que conforman el derecho ambiental sustantivo también tienen como cualidad, ser susceptibles de cumplimiento aun habiendo sido incumplidas previamente por un particular específico, ello como materialización de una determinación dictada por una autoridad administrativa o judicial. Así, la materialización de conductas exigidas o prohibidas por normas ambientales sustantivas, en los términos antes referidos, la identifico como el cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas.

En ese sentido, puede advertirse que el denominado cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas se caracteriza por ser:

a) la materialización de una conducta omisa –de no hacer-, o positiva –de hacer- que conlleva la modificación de entes naturales bióticos o abióticos,<sup>2</sup> y que constituye la realización de una acción que había sido omitida, o por el contrario, la omisión de un comportamiento de ejecución continua; y

b) la actualización, por parte de un particular, de una determinación dictada por una autoridad administrativa o judicial que, cuya emisión obedece a la realización u omisión

---

<sup>1</sup> Véase en Valente, Christina M. y Valente William D., *Introduction to Environmental Law and Policy*, West Publishing Company, Estados Unidos de América, 1995, p. 5; para mayores detalles en relación a la caracterización de las normas ambientales de carácter sustantivo

<sup>2</sup> Conductas objeto de normas ambientales sustantivas, según la conceptualización fijada en esta investigación.

de una conducta exigida o prohibida, respectivamente, por una norma ambiental sustantiva.

Así, se torna evidente que por virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional –principios de legalidad y debido proceso-,<sup>3</sup> para que una autoridad administrativa o judicial pueda ordenar en definitiva a un particular específico, dejar de realizar, o bien, cesar de omitir una conducta que conlleva modificación del estado de ciertos elementos naturales bióticos o abióticos, para con ello preservar el medio ambiente; debe agotar previamente un procedimiento que se ajuste a las formalidades de un juicio.

De ahí que, la existencia así como la configuración de los procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso de las normas ambientales sustantivas, es de importancia clave para consolidar un sistema normativo ambiental, por el cual se pueda constreñir efectivamente a los sujetos del Estado mexicano, a omitir o realizar comportamientos de mayor relevancia material para la concreción del medio ambiente sano, calificado como derecho humano en el artículo 4 constitucional.

Por ende, la institución y configuración de los procedimientos jurídicos mediante los que se pretende procurar el cumplimiento de normas ambientales, al igual que su tramitación, prescrita por las disposiciones que establecen los mismos, si los hay; cobra gran relevancia para la concreción de un medio ambiente sano, pues devienen en factores que pueden constreñir a los particulares, en mayor o menor medida, a dejar de realizar, o bien, cesar de omitir conductas que modifican el estado de ciertos elementos naturales bióticos o abióticos, precisamente, para preservar el mismo.

En esa tesitura, puede hablarse de la eficacia, eficiencia o efectividad normativas de los procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo; atendiendo al grado en que, el simple ejercicio de las facultades o derechos establecidos por las normas procedimentales del sistema normativo, por el que se pretende consolidar un medio ambiente sano, se traduce en la materialización de conductas por las que se preserven elementos naturales bióticos o abióticos.

---

<sup>3</sup> Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.  
*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Así, la eficacia normativa del cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, aquí es entendida como el grado o nivel de congruencia que existiría entre: a) el despliegue de las facultades previstas en las normas instituidas para garantizar la materialización de las determinaciones en las que se ordene a los particulares a realizar u omitir, respectivamente, una conducta exigida o prohibida por una norma ambiental sustantiva (medidas o vía de apremio), si las hay;<sup>4</sup> y b) la consecuente actualización de dichas conductas ordenadas.

La eficiencia normativa del cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, en una lógica similar a la anterior, se entendería como la compatibilidad que se generaría entre: a) la cantidad de actos que componen el trámite de los procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso de las normas ambientales, así como la duración de su tramitación; y b) la posibilidad *de facto* de actualizar la determinación en la que se ordenase, como consecuencia de dicha tramitación, la realización u omisión de una conducta prevista en una norma ambiental sustantiva previamente incumplida.

Mientras que, la efectividad normativa del cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, se entiende entonces como la relación de causalidad *jurídica* existente entre: a) el trámite total de los procedimientos de los que dispone el Estado para que sea observada la normatividad ambiental –desde el acto inicial hasta el conclusivo-; y b) la emisión de una determinación administrativa o judicial, caracterizada o consistente en ordenar a un particular la realización u omisión de una conducta exigida o prohibida, que supone la modificación o conservación del estado de ciertos elementos bióticos o abióticos, en función de la consolidación de un medio ambiente sano.

Atendiendo a los aspectos aludidos en torno al cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo; en lo posterior, efectuaré un análisis constitucional a efecto de determinar si por virtud de algunos de los preceptos de esa categoría, es jurídicamente posible la institución de procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo federal; y si en éstos, pueden tener parte activa y preponderante los particulares.

---

<sup>4</sup> Este clase de normas son las que generalmente se denominan como *medidas o vía de apremio*, estas son dictadas para hacer que una determinación administrativa o judicial, surgida a propósito de un procedimiento, sea ejecutada.

En segundo lugar, analizaré los procedimientos jurídicos existentes en el Estado Mexicano para asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental federal; ello, con el fin de determinar si la tramitación de éstos puede tener como consecuencia, la emisión de una determinación por la que se ordene a los particulares realizar u omitir conductas que, según sea el caso, conlleven la modificación o conservación de elementos naturales bióticos o abióticos (previstas en normas ambientales sustantivas), para con ello preservar el medio ambiente; y si dichos procedimientos pueden ejercerse por los particulares.

## 1.2.- DERECHOS COLECTIVOS DIFUSOS, Y SU RELACIÓN CON LA EFECTIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO.

A fin de delimitar y exponer con claridad, la problemática normativa actual en donde se insertan los procedimientos jurídicos para forzar el cumplimiento de las normas ambientales sustantivas, así como su efectividad; me valdré en este tema, del concepto de derecho colectivo difuso, de reciente formulación pero ya de amplio uso en la doctrina jurídica, del cual expondré brevemente su caracterización.

El concepto de derecho colectivo difuso, es ubicado por la doctrina dentro de la categoría de los derechos colectivos *lato sensu*,<sup>5</sup> esta categoría se ideó en el derecho comparado, para referir aquellos tipos de derechos cuyas características esenciales se hacen consistir en que su titularidad radica en una pluralidad de individuos, y su objeto supone un ámbito o trascendencia que involucrara a más de un individuo.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. con Zaneti Junior Hermes, *Derechos Colectivos Lato sensu: la definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos stricto sensu y de los derechos homogéneos colectivos*, en Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor Eduardo, *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, p.45. El autor añade a la categoría de los derechos colectivos *lato sensu*, los derechos individuales homogéneos siguiendo la legislación brasileña, sin embargo éstos, en rigor, se subsumen en los colectivos *stricto sensu*. No profundizaré, sobre esa cuestión dado que la finalidad presente, es exponer el concepto de derechos difusos como un mero instrumento de aproximación a la problemática jurídica relativa a los procedimientos para forzar el cumplimiento del derecho ambiental sustantivo.

<sup>6</sup> Cfr. con Zaneti Junior Hermes, Op. Cit. p.46. Apunta el autor, refiriendo lo sucedido en la doctrina brasileña, que la formulación de los conceptos de derechos colectivos y difusos, obedeció a caracterizar los derechos colectivos surgidos con el establecimiento de las acciones colectivas en el Brasil; aquí procederé a la inversa, es decir, me valdré de la caracterización abstracta de tal clase de derecho, para aproximarme al ámbito de la configuración de los procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso de las normas ambientales sustantivas.

En ese sentido, la categoría de los derechos colectivos *lato sensu* comprende dos especies, a saber, derechos colectivos *stricto sensu* y los colectivos difusos;<sup>7</sup> ambos tipos de derechos, en palabras del jurista brasileño Antonio Gidi, tienen como núcleo común que son superindividuales (transindividuales) e indivisibles.

El calificativo superindividual (transindividual) alude a la característica de un derecho, consistente en que éste trascienda de una simple esfera individual, pero sin ser con ello la suma de derechos subjetivos individuales, es decir, refiere a que un derecho no está circunscrito a favor de un individuo, sino a más de uno. Mientras que la indivisibilidad, es empleada para referir aquella característica de un derecho consistente en la imposibilidad de su separación, esto es, para indicar que su ejercicio conlleva la satisfacción de un interés común en una pluralidad de individuos.<sup>8</sup>

Dichas características, superindividualidad e indivisibilidad, a su vez se presentan con peculiaridades distintas en los derechos denominados colectivos *stricto sensu*, y colectivos difusos.

#### 1.2.1.- Derechos colectivos *stricto sensu*.

Son denominados derechos colectivos *stricto sensu*, aquellos que se distinguen porque su titularidad corresponde a una colectividad, constituida por individuos que se encuentran o forman parte de un mismo tipo de relación jurídica, constituida respecto un mismo tercero;<sup>9</sup> por ejemplo, la colectividad que estaría dada por los usuarios de un determinado servicio público prestado por un ente privado o público.

En ese sentido, esa clase de derechos presupone la existencia de relaciones jurídicas entre diversos individuos respecto de un mismo tercero; y, consecuentemente, la de prerrogativas (propias de tales relaciones) que serían susceptibles de hacerse efectivas o satisfacerse de manera individual, como bien apunta Flavio Mafra;<sup>10</sup> pero a las

---

<sup>7</sup> Gidi, Antonio, *Derechos Difusos, Colectivos e Individuales homogéneos*, en Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor Eduardo, Op. Cit. p.45. Señala el jurista brasileño que tanto los derechos difusos como los colectivos, citando a Barbosa Moreira, son esencialmente colectivos, en contraste con derechos que siendo individuales, pueden ser tratados eventualmente como colectivos.

<sup>8</sup> Gidi, Antonio, Idem, p. 32 y 33.

<sup>9</sup> Cfr. con Zaneti Junior, Hermes, Op. Cit. p. 47.

<sup>10</sup> Mafra Leal, Márcio Flávio, *Notas sobre la definición de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos, en el Código Modelo de Procedimientos Colectivos para Iberoamérica*, en Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor Eduardo, *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*.

cuales, el Estado imprime un carácter de indivisibilidad al disponer que, al determinarse la procedencia de las mismas mediante una sentencia, ésta tendrá efectos extensivos a todos los individuos constitutivos de la colectividad (ya siendo cosa juzgada).<sup>11</sup>

A manera de ejemplo, puede configurarse un derecho colectivo *in abstracto*, tratándose de los usuarios de un servicio público, como el de suministro de energía eléctrica, prestado por un ente privado o público; pues éstos admiten la posibilidad de constituir una colectividad que sea titular de un derecho colectivo *stricto sensu*. Ello, en tanto que, siendo todos parte de un mismo tipo de contrato que conlleve idénticas prerrogativas; la Ley disponga, además, que la exigencia y procedencia de dichas prerrogativas, haya de ser efectuada en idénticos términos para todos quienes las tienen en virtud del mismo contrato –efecto extensivo en el ejercicio de una acción y en la cosa juzgada.

#### 1.2.2.- Derechos colectivos difusos.

Ahora, los calificados como derechos colectivos difusos, son aquellos derechos que se caracterizan porque su titularidad radica en una colectividad, pero a diferencia de los *stricto sensu*, tal colectividad no está conformada por individuos que se encuentran en un idéntico tipo de relación jurídica respecto de un mismo tercero; sino por una comunidad, esto es, un conjunto de individuos indeterminados pero vinculados por circunstancias de hecho,<sup>12</sup> como lo sería la ocupación de cierto espacio –medio ambiente.

Los derechos colectivos difusos, además se distinguen porque su ejercicio conlleva un beneficio o repercusión sobre algún aspecto de la existencia de la comunidad –titular-; lo cual apunta a que, la prestación que constituye el objeto de un derecho colectivo difuso es, invariablemente, indivisible.<sup>13</sup> En otras palabras, la prestación que identifica a los derechos colectivos, es una cuya realización implica, necesariamente, un

---

*Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, p.41.

<sup>11</sup> Mafra Leal, Márcio Flávio, *Ibidem*. Para mayores detalles de el efecto extensivo de la cosa juzgada en las acciones colectivas, y la trascendencia de ello en la configuración de los derechos colectivos, véase lo señalado por el autor en la obra de referencia

<sup>12</sup> Zaneti Junior, Hermes, Op. Cit. p.47

<sup>13</sup> Cfr. con Zaneti Junior Hermes, *Ibidem*.

beneficio o repercusión en la existencia de más de un individuo; entonces, es una prestación que define a una comunidad en función de sus efectos.

De ahí se infiere que, se conceptúan como derechos colectivos difusos, aquellos cuya prestación y su respectiva ejecución suponen una repercusión o beneficio en la existencia de una pluralidad de individuos, sin que tal prestación sea una prerrogativa derivada de un acto jurídico existente entre éstos y un mismo tercero; y se caracterizan porque su titularidad y ejercicio, se asigna a una comunidad –pluralidad de individuos- delimitada en función de una afectación o beneficio, causado por la materialización u omisión de dicha prestación, que puede ser desplegada por un individuo indeterminado.

En ese orden de ideas, se torna manifiesto que los procedimientos jurídicos para el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, y su efectividad, pueden situarse en el ámbito de la configuración de derechos colectivos difusos de índole ambiental, porque:

a) las normas ambientales sustantivas, se ocupan de exigir o prohibir la realización u omisión de conductas cuya ejecución modificaría el ambiente donde más de un individuo se desenvuelve en situación de dependencia con el mismo, por ende, de conductas que repercuten en la propia existencia de dichos individuos; y en ese sentido,

b) porque el reconocimiento de la posibilidad para exigir la omisión o realización de tales conductas, a favor de esa clase de individuos, constituiría la concreción de un derecho colectivo difuso.

En una tesitura similar, algunos Órganos Judiciales Federales han venido estableciendo, como parte de diversas interpretaciones, que los medios por los cuales los particulares pueden tomar parte activa en la procuración del cumplimiento de las normas por las que se pretende hacer efectivo el goce de un derecho o prerrogativa común, como lo es el medio ambiente sano; se identifican con un interés colectivo difuso, el cual es equivalente a lo conceptuado como derecho difuso.

A continuación, transcribo una tesis que aporta una caracterización de los derechos colectivos difusos; a partir de ésta puede sostenerse que, el derecho a un medio ambiente se configura como un derecho colectivo difuso, en la medida que existan acciones judiciales a favor de las colectividades que son partícipes del mismo, para procurar que no tengan lugar, o subsistan, actos contrarios a su preservación.

#### INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, **los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común.** Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, **lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen.** Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación ad causam, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero **al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos,** sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. **No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de garantías indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.**<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Tesis aislada identificada como XI.1o.A.T.50 K, de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, página 1627

Teniendo como referente el concepto de derecho colectivo difuso, en el ámbito de la normatividad ambiental; es evidente que la configuración de procedimientos para procurar el efectivo cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas, es decir, aquellas cuyo cumplimiento o incumplimiento invariablemente conlleva un beneficio o repercusión negativa, respectivamente, sobre ciertas comunidades; se traduciría en la efectiva concreción de derechos colectivos difusos en materia ambiental.

Considerando lo anterior, en lo siguiente analizaré la composición del derecho ambiental sustantivo federal, a efecto de exponer cuáles son el tipo de normas cuyo cumplimiento o incumplimiento, invariablemente, conlleva un beneficio o repercusión negativa, respectivamente, sobre ciertas comunidades; y por lo tanto, podrían ser susceptibles de cumplimiento forzoso bajo un esquema de derecho colectivo difuso.

Asimismo, efectuaré una aproximación a la relación que existe entre dicha clase de normas, y el derecho fundamental a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4 Constitucional; a efecto de determinar si por virtud del mismo, es jurídicamente posible la institución de procedimientos mediante los cuales los particulares puedan exigir a terceros que cumplan con las disposiciones que conforman en el derecho ambiental sustantivo federal.

### 1.3.- COMPOSICIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL Y LA RELACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO FORZOSO CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A UN MEDIO AMBIENTE SANO.

#### 1.3.1.- Composición del derecho ambiental sustantivo federal.

Las normas que identifiqué como derecho ambiental sustantivo federal, se encuentran comprendidas en preceptos de diferente categoría jurídica que, a su vez, se contienen o integran en diversos ordenamientos o instrumentos jurídicos particulares; en ese sentido, como una referencia somera y en orden jerárquico, puede decirse que dichos ordenamientos o instrumentos jurídicos van desde leyes ambientales federales, hasta autorizaciones particulares y concretas en materia de impacto ambiental, u otros permisos en diversas materias de carácter ambiental.

Efectivamente, comenzando por lo dispuesto en preceptos dictados por el poder legislativo del orden federal, dirigidos de manera general a particulares indeterminados, y relativos a situaciones inciertas de repercusión ambiental en las que éstos pueden participar –preceptos de leyes ambientales federales-, hasta llegar a disposiciones emitidas por la autoridad administrativa federal, dirigidas a particulares determinados respecto de situaciones concretas –dispositivos de permisos o autorizaciones federales-; se encuentra compuesto el derecho ambiental sustantivo federal.

Ello es así pues, el tipo de disposiciones anteriormente aludidas establecen, tanto exigencias como prohibiciones, a particulares, ya determinados o indeterminados, de realizar ciertas conductas de carácter omiso o positivo a fin de preservar los elementos que conforman el medio ambiente;<sup>15</sup> esto es, en dichas disposiciones se establecen normas ambientales sustantivas federales.

Ahora bien, dentro de las leyes ambientales federales que tienen mayor importancia respecto de otros instrumentos jurídicos en la conformación del derecho ambiental sustantivo federal, se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

La importancia de dicha Ley radica en que algunos de sus preceptos dan pauta para que las disposiciones de otros ordenamientos o instrumentos jurídicos,<sup>16</sup> tales como los reglamentos emitidos con base en la Ley referida, los programas de ordenamiento ecológico marino,<sup>17</sup> declaratorias de áreas naturales protegidas,<sup>18</sup> normas oficiales

---

<sup>15</sup> Véase en Valente, Christina M. y Valente William D., *Introduction to Environmental Law and Policy*, West Publishing Company, Estados Unidos de América, 1995, p. 5.; en donde se detalla la caracterización de las normas ambientales de carácter sustantivo.

<sup>16</sup> Véase el artículo 171 de la LGEEPA, cuyo primer párrafo prevé: “*Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las sanciones siguientes*”. Esta prescripción es la pauta para que las disposiciones contenidas en programas de ordenamiento ecológico marino, declaratorias de áreas naturales protegidas, normas oficiales mexicanas ambientales, y autorizaciones en impacto ambiental, que precisamente son dictadas con base en las disposiciones de la Ley mencionada, adquieran obligatoriedad para los particulares, por ende, se constituyan como normas ambientales sustantivas.

<sup>17</sup> Para mayor información respecto de los programas de ordenamiento ecológico previstos en la LGEEPA, consúltese la obra: Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Por lo que aquí interesa, basta precisar que en su artículo 19-BIS, la Ley aludida contempla los Programas de Ordenamiento Ecológico: 1) General del Territorio, 2) Regionales, 3) Locales y 4) Marinos; y sólo los Marinos son expedidos por autoridades federales, al igual que el General, además sólo en los marinos se contienen disposiciones dirigidas a los particulares,

mexicanas en materia ambiental,<sup>19</sup> así como autorizaciones de impacto ambiental,<sup>20</sup> devengan en prohibiciones o exigencias que se contraen a uno o más particulares, determinados o indeterminados, para que estos realicen ciertas conductas omisas o positivas con objeto de preservar los elementos bióticos y abióticos<sup>21</sup> que componen un medio ambiente determinado en cierto tiempo; es decir, devengan en normas ambientales sustantivas federales.

Además de las normas ambientales sustantivas federales que son establecidas por algunos de los preceptos contenidos en la LGEEPA, y por disposiciones de los diversos instrumentos jurídicos dictados con base en dicha Ley; el derecho ambiental sustantivo federal también se compone de aquellas normas de esa misma naturaleza, pero que se encuentran previstas en otras leyes federales ambientales e instrumentos jurídicos que son dictados con base en éstas.

En ese sentido, algunas de las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, así como de los programas, permisos o autorizaciones que son emitidos con base en los preceptos de dichas leyes,<sup>22</sup> constituyen normas ambientales que se contraen a particulares determinados e indeterminados, por virtud de las cuales les es exigido o prohibido realizar ciertas conductas a efecto de preservar elementos específicos del medio

---

los restantes son emitidos por autoridades estatales o municipales, de ahí que no dan lugar a normas ambientales sustantivas federales.

<sup>18</sup> El artículo 60 de la LGEEPA, establece las disposiciones que deberán tener las declaratorias de áreas naturales protegidas; entre éstas, aquellas relativas a las actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente y sus modalidades así como limitantes –fracción III.

<sup>19</sup> La emisión de normas oficiales mexicanas en materia ambiental se encuentra prevista en el artículo 36 de la LGEEPA.

<sup>20</sup> En el artículo 35, fracciones I y II, de la LGEEPA, se prevé que en las autorizaciones recaídas a las manifestaciones de impacto ambiental se podrá autorizar la realización de obras en los términos solicitados, o bien, con otras condiciones o medidas adicionales, dando lugar a normas concretas relativas a la forma en cómo habrán de ejecutarse los actos autorizados, mismas que se contraen al solicitante de la autorización.

<sup>21</sup> Partiendo de la definición científica no jurídica de elemento natural, contenida en el artículo 3, fracción XV de la LGEEPA; se entiende por elemento natural biótico: El organismo vivo cuya presencia, en un tiempo y espacio determinado, no es consecuencia de la acción constante del hombre; mientras que por elemento natural abiótico: El elemento físico o químico inanimado, o sin vida, cuya presencia, en un tiempo y espacio determinado, no radica en la acción constante del hombre.

<sup>22</sup> Dos ejemplos aislados: la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable prevé en su Capítulo I, del Título Cuarto, las diversas autorizaciones que puede expedir la federación para el aprovechamiento de los recursos forestales; por otra parte, la Ley General de Vida Silvestre, en su artículo 9, fracción V prevé la facultad de la federación para expedir normas oficiales mexicanas relacionadas con las materias previstas en esa Ley.

ambiente, tales como los de carácter forestal, silvestre, acuático o aquellos que pueden ser afectados por sustancias consideradas como peligrosas.

Junto con las leyes ambientales federales anteriormente referidas, y con un carácter más bien genérico, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental también constituye un ordenamiento cuyas disposiciones, como lo puntualizaré con mayor detalle en el penúltimo Capítulo, establecen la prohibición de realizar conductas que pueden generar un daño al medio ambiente, o bien, el deber de efectuar aquellas conductas por las que un daño ambiental causado puede ser reparado.

En ese sentido, basta señalar que las prohibiciones o exigencias que se establecen por virtud de esta Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, es decir, las normas sustantivas respectivas, no son fijadas respecto de conductas específicas o determinadas, sino en función del potencial que tiene la realización de alguna conducta, para dañar el medio ambiente en un momento y espacio determinados, o para repararlo,<sup>23</sup> respectivamente.

Así, expuesta *grosso modo* la conformación del derecho ambiental sustantivo federal vigente, es pertinente señalar que las normas que lo componen pueden presentar un carácter distinto en función del fin específico que tiene la exigencia o prohibición, de realizar una conducta que repercute en el medio ambiente, impuesta a uno o más particulares determinados o indeterminados por virtud de dichas normas; así, puede decirse que las normas ambientales sustantivas federales pueden tener un carácter preventivo, mitigatorio, de control, así como resarcitorio de una afectación o daño ambiental.<sup>24</sup>

Las normas ambientales sustantivas con carácter preventivo, que no sólo se contienen en leyes ambientales federales, sino también, por mencionar algunos instrumentos

---

<sup>23</sup> El artículo 2, fracción VIII, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental contempla el concepto de “estado base”, a partir del cual construye la noción de daño del que surge la obligación de reparación del mismo –la responsabilidad ambiental; pues de tal precepto se desprende que, dicho estado son las condiciones existentes previas de los elementos y ecosistemas naturales, que habrían subsistido de no haberse producido el daño.

<sup>24</sup> En la LGEEPA, de manera más concreta, en su artículo 1, fracciones V y VI, se reconoce que las disposiciones que en ésta se establecen y las emitidas por la autoridad administrativa con base en ésta, pueden ser de carácter preventivo, mitigatorio e incluso reparador; pues en tales preceptos se indica que, las disposiciones de dicha Ley constituyen la base para, entre otros fines, la restauración de los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación del aire agua y suelo.

jurídicos, en declaratorias de áreas naturales protegidas,<sup>25</sup> programas de ordenamiento ecológico marino,<sup>26</sup> normas oficiales mexicanas, autorizaciones de impacto ambiental,<sup>27</sup> o cualquier otro permiso así como instrumento jurídico que sea emitido con base en tales leyes; se ocupan de conductas cuya realización previene o evita el acontecimiento de afectaciones o daños a los elementos que conforman el medio ambiente.

Por otra parte, las normas ambientales sustantivas cuyo fin es controlar la contaminación o mitigar afectaciones al medio ambiente, mismas que se encuentran previstas en leyes federales o en disposiciones de los instrumentos jurídicos dictados con base en éstas (declaratorias, programas, permisos o autorizaciones); prohíben o exigen, según sea el caso, que ciertas conductas sean ejecutadas sobrepasando determinados límites o parámetros, a fin de que las afectaciones ambientales que se generan por tales conductas –permitidas-, se mantengan en una determinada magnitud, y no generen una afectación de mayor escala, posible.

Por ejemplo, son normas ambientales mitigatorias las condiciones obligatorias que pueden establecerse en las autorizaciones de impacto ambiental, para atenuar los impactos ambientales que conlleva la realización de una obra o actividad específica autorizada;<sup>28</sup> o las disposiciones establecidas en normas oficiales mexicanas en materia ambiental que fijan condiciones y límites permisibles, que deberán observarse y no rebasarse en el desarrollo de ciertas actividades económicas, así como procesos productivos<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Considérese lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la LGEEPA, en lo que interesa prevén que, en las zonas del territorio nacional declaradas como áreas naturales protegidas, los propietarios, poseedores u otros titulares de derechos sobre recursos ubicados en esas áreas se apegarán a las modalidades que se establezcan en las declaratorias respectivas, así como a las disposiciones derivadas de ésta, mismas que tendrán como finalidad, entre otras, que se preserve la biodiversidad del territorio nacional y su ambiente respectivo.

<sup>26</sup> Puede inferirse el carácter preventivo de algunas disposiciones de los programas de ordenamiento ecológico marino, a partir del artículo 20-BIS-7, fracción III, de la LGEEPA pues ahí se dispone que en estos programas, se contendrán previsiones para la realización de actividades, obras y actividades que puedan afectar los ecosistemas respectivos.

<sup>27</sup> Véase el artículo 35, fracción II de la LGEEPA, numeral que prevé que en las resoluciones recaídas a las manifestaciones de impacto ambiental, en las que se autorice la obra o actividad respectiva, se podrán establecer medidas de prevención, a fin de evitar impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos por la construcción, operación o accidente en la obra o actividad autorizada.

<sup>28</sup> Véase artículo 35, fracción II de la LGEEPA. Una resolución recaída a una manifestación de impacto ambiental puede autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, al establecimiento de medidas adicionales mitigación.

<sup>29</sup> Para mayor detalle de los lineamientos que, con carácter obligatorio, pueden ser establecidos en las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, para mantener la afectación al ambiente dentro de límites considerados permisibles, véanse los artículos 36, 37 y 37-BIS de la LGEEPA.

Finalmente, las normas ambientales sustantivas de carácter resarcitorio, algunas de las cuales también son calificadas como mitigatorias,<sup>30</sup> exigen la realización de ciertas conductas, precisamente, para resarcir, si es posible, o en su caso reparar o reducir al máximo, una afectación o daño inferido a elementos bióticos o abióticos que conforman el medio ambiente<sup>31</sup>.

1.3.2.- Cumplimiento del derecho ambiental sustantivo, y su relación con el derecho fundamental a un medio ambiente sano.

Atendiendo al tipo de conductas que son objeto de exigencia o prohibición por virtud de las diversas normas ambientales sustantivas federales, puede advertirse que sin importar si éstas previenen, mitigan, controlan o resarcen una afectación o daño ambiental; su cumplimiento (omitir la conducta prohibida, o efectuar la exigida) supone que no acontezcan o subsistan afectaciones ambientales de magnitud variable, o daños a los elementos que conforman el medio ambiente; de modo que, el incumplimiento de tales normas, entonces supone lo contrario, esto es, una infracción que por su efecto sinérgico, acumulativo o no reparador –según sea el caso-, importa de facto una afectación ambiental, la cual inclusive, puede llegar constituir o prolongar también de facto, un daño ambiental.

Así, resulta evidente que el cumplimiento de las normas ambientales sustantivas, ya sean preventivas, mitigatorias, de control o resarcitorias de una afectación ambiental de magnitud variable, o de un daño ambiental; habrá de ser coincidente con el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano, previsto en el quinto párrafo del artículo 4 de la Constitución, que al ser calificado como derecho humano por la misma, constituye uno de carácter fundamental en el Estado Mexicano, como se detallará en el Capítulo siguiente.

---

<sup>30</sup> El carácter resarcitorio o reparador de una norma también es calificado como mitigatorio en algunas disposiciones ambientales, como en el artículo 35, fracción II, de la LGEEPA; pues en éste se refiere que en una autorización de impacto ambiental, se podrán establecer medidas de mitigación, a fin de que se atenúen o compensen los impactos ambientales adversos. De ello se infiere que la compensación aludida, consiste en reducir o contrarrestar afectaciones que ya fueron inferidas al ambiente, ejecutando una acción diversa cuyos efectos suplen (compensan), los que fueron cesados por virtud de tal afectación; lo cual es diferente de atenuar, que sólo consiste en reducir la magnitud de una afectación.

<sup>31</sup> La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en su artículo 13, contempla la reparación como: la restitución a un Estado Base, el hábitat, ecosistema, elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

1.3.3.- El cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, como extensión del derecho fundamental a un medio ambiente sano.

Atendiendo a lo expuesto en temas anteriores, y de manera preliminar a lo que expondré en el Capítulo siguiente, ya puede advertirse que el cumplimiento del derecho fundamental a un medio ambiente sano, en el orden federal, estriba en dos puntos:

a) en la existencia de las normas que conforman el derecho ambiental sustantivo federal, esto es, normas que prevén conductas de repercusión ambiental a las que hacen objeto de prohibición o de deber de realizarlas, ya sea con carácter preventivo, mitigatorio o resarcitorio; y

b) en la existencia de normas por las que puedan hacerse efectivas las prohibiciones o deberes de realizar las conductas de repercusión ambiental objeto de las dichas normas ambientales sustantivas, esto es, normas que establezcan el cumplimiento forzoso de estas últimas.

La conclusión anterior encuentra sentido en que, sólo en el binomio precisado en los incisos del párrafo anterior efectivamente se evitaría que todo particular pudiera inferir modificaciones relevantes a elementos naturales bióticos o abióticos, cuya preservación constituye un medio ambiente sano, que al ser calificado por el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional como un derecho humano, constituye uno de carácter fundamental en el Estado Mexicano.

Así, el análisis que efectuaré en el capítulo siguiente tendrá por objeto, determinar si el contenido prescriptivo del quinto párrafo el artículo 4 Constitucional, en el que se prevé el derecho fundamental a un medio ambiente sano, hace jurídicamente posible el establecimiento de procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso de las disposiciones que componen el derecho ambiental sustantivo federal.

## **II.-DERECHO FUNDAMENTAL AL MEDIO AMBIENTE SANO, Y SU RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO FEDERAL.**

A lo largo de este capítulo, analizaré y expondré en qué consiste el *derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, previsto en el artículo 4 Constitucional, que en lo posterior sólo referiré como *derecho a un medio ambiente sano*; ello, con la finalidad de determinar si éste hace constitucionalmente posible la existencia de procedimientos jurídicos mediante los cuales los particulares puedan demandar a terceros, el cumplimiento de normas ambientales sustantivas federales que prohíben o exigen la realización de ciertas conductas con el fin de proteger, conservar o preservar el medio ambiente; esto es, si permiten la configuración de derechos colectivos difusos de índole ambiental.

En ese sentido, iniciaré delimitando el concepto que el término *medio ambiente sano* guarda en el orden constitucional, para posteriormente, exponer la conceptualización teórica de los derechos fundamentales, de la cual me valdré para efectuar un análisis de la prescripción contenida en el artículo 4, quinto párrafo Constitucional que establece al medio ambiente sano como un derecho de toda persona, ya que a través del concepto de derecho fundamental –ya muy elaborado por la doctrina–, es posible exponer con nitidez las implicaciones normativas de dicha prescripción constitucional.

### **2.1.- EL CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE SANO EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

Algunos señalamientos, concepciones o definiciones que dentro del ámbito internacional, así como en el de la doctrina se han ido construyendo respecto del término *medio ambiente sano*, no se refieren explícitamente al desarrollo y bienestar, sino que sólo describen el derecho a un medio ambiente sano o adecuado; sin embargo, a partir de tales nociones o concepciones se ha venido delimitando la realidad u objeto a que el término: *derecho al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar* contemplado en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional, se refiere. De modo que, estas concepciones son punto de partida para precisar las implicaciones jurídicas de la inserción del término medio ambiente en el precepto mencionado, es decir, los derechos o deberes de orden constitucional que derivan de ello.

### 2.1.1- Conceptualización en el ámbito jurídico internacional.

Los instrumentos internacionales que han confluído en la construcción del concepto medio ambiente, mismo que fue incorporado con posterioridad al artículo 4, quinto párrafo y 25, sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>32</sup> son de naturaleza diversa; algunos son de carácter vinculante para el Estado Mexicano, esto es, que sus disposiciones se encuentran provistas de mecanismos mediante los cuales puede forzarse su cumplimiento u observancia; mientras que otros constituyen un conjunto de declaraciones unilaterales, o compromisos cuyo cumplimiento no puede ser forzado por medio alguno,<sup>33</sup> sin embargo muestran la intención del Estado de desplegar sus facultades de conformidad con éstos.

Los instrumentos internacionales no vinculantes de los que México es parte, y en los cuales se abordó de manera concisa y específica el tema del medio ambiente, previamente a que en México fueran formuladas las normas constitucionales que refieren al mismo, son la Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Humano, y la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Las declaraciones referidas contienen manifestaciones por las que se comenzó a delimitar, consecuentemente, a conceptualizar y definir el medio ambiente sano, el cual fue inserto y delineado con mayor precisión en tratados *vinculantes* de los cuales México es parte; de manera tal que, todos estos instrumentos han contribuido a definir aquello que ahora se comprende bajo el término medio ambiente en el sistema jurídico mexicano, evidentemente, en su marco constitucional.

En la Declaración de Estocolmo Sobre el Medio Ambiente Sano,<sup>34</sup> se manifestaron varias proclamas en las que se enunció el estado y expectativas que guardaba la relación: humanidad-medio ambiente; asimismo, se reconocieron varios principios

---

<sup>32</sup> El término medio ambiente fue introducido, primeramente, al artículo 25 por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1983; mientras que al artículo 4, ya con el calificativo adecuado para su desarrollo y bienestar, por el publicado el 28 de junio de 1999.

<sup>33</sup> Véase en Gutiérrez Nájera Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2011, p.p. 353 a 359. Para mayores detalles respecto las diferencias entre instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes en materia ambiental, y sus implicaciones.

<sup>34</sup> Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el 16 de junio de 1972.

según los cuales, dicha relación debería desarrollarse en lo futuro –hasta la actualidad y en lo subsecuente. Dentro de las proclamas y principios de mayor relevancia, en virtud de que en torno a éstos son planteados otros más, se encuentran los siguientes:

**“1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral social y espiritualmente.** En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, **el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales** para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, **incluso el derecho a la vida misma.”**

**“6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.** Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. **La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.”**

**“PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente 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 ambiente para las generaciones presentes y futuras.** A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.”

**“PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales,**

**deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.”**

**“PRINCIPIO 4.** El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.”

Las proclamas y principios citados, ponen en manifiesto que al referirse al medio ambiente, se alude al entorno material del hombre, constituido por elementos naturales, ya sea que éstos sean inducidos por éste o no, pues en éstos se entiende sustentada su existencia o vida, así como la posibilidad de desarrollo moral y espiritual del hombre; también puede advertirse que, la protección de dichos elementos naturales se identifica con la preservación de los mismos,<sup>35</sup> en tanto que se entienden como indispensables para la vida del hombre, y las generaciones futuras.

La Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,<sup>36</sup> ha contribuido a definir con mayor precisión la noción de medio ambiente sano desde una óptica de lo normativo, como una continuación a la Conferencia de Estocolmo previamente aludida; ello puede advertirse con mayor facilidad en algunos de sus principios.

Algunos de los más relevantes, en la construcción de la definición del medio ambiente sano son:

“PRINCIPIO 1.- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

“PRINCIPIO 3.- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.”

“PRINCIPIO 7.- Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y

---

<sup>35</sup> La definición de preservación, referenciada acorde a la fracción XXV del artículo 3 de la LGEEPA: *El mantenimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los elementos naturales componentes de los ecosistemas y hábitats, así como la conservación de la biodiversidad de los mismos*, implica las nociones de conservación, restauración y protección del medio ambiente. La preservación supone no sólo la conservación de los elementos bióticos y abióticos que componen el medio ambiente, sino también la continuidad evolutiva de éstos –en el tiempo y en los espacios deteriorados- que, evidentemente, sólo es posible si son conservados.

<sup>36</sup> Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del 3 al 14 de junio de 1992.

la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”

En el principio 1, se plantea una vida saludable y productiva del hombre, en armonía con la naturaleza, y dentro de un marco de desarrollo; mientras que en el 3 se asume que el desarrollo debe ir en correspondencia con necesidades ambientales de generaciones presentes y futuras.

Así, son evidentes dos puntos: 1) que el medio ambiente se plantea como los elementos naturales que constituyen el entorno del hombre, y que conforman el sustrato de su vida, al igual que de su actividad productiva; y 2) que la referencia a éste se hace en función de una expectativa de vida saludable, así como productiva para el hombre actual y futuro, buscando una coexistencia entre esta expectativa y los elementos naturales, pues se plantea una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. De ahí, resulta evidente que al abordarse la cuestión medio ambiental se le asocie con su preservación, esto es con la continuidad de los elementos naturales; vinculándola con la vida saludable de la humanidad actual y futura.

Por otro lado, y dentro de los instrumentos internacionales con carácter vinculatorio de los que México es parte, se encuentra el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR"; éste, si bien fue adoptado el 17 de noviembre de 1988, fue aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de diciembre de 1995 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

El protocolo mencionado es de suma importancia en la definición de medio ambiente sano en el ámbito del sistema jurídico mexicano; en primer lugar, porque con base en el concepto *medio ambiente* se formulan prescripciones en dicho protocolo, por las cuales el Estado Mexicano queda obligado; y en segundo lugar, porque en dichas prescripciones se añade el calificativo "sano" al término medio ambiente, haciéndose una vinculación expresa a la preservación, protección y mejoramiento de este último.

Las prescripciones a que refiero son las contenidas en su artículo 11 de dicho Protocolo, éste es del tenor literal siguiente:

“Artículo 11

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

Considerando el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, puede decirse que, aunque en la Declaración de Estocolmo de 1972, como en la de Río de 1992, la comunidad internacional, incluido México, ya conceptualizaba al medio ambiente circunscribiéndolo a los elementos materiales naturales, y se asumía que la existencia de éstos guarda relación con la vida del hombre, de un modo tal que su preservación supone la de la humanidad en un estado saludable; también es cierto que, en dicho Protocolo, más reciente, los elementos naturales y su preservación, que se identifican con medio ambiente, ya son delimitados en función de la repercusión que guardan con las condiciones de salud de los humanos.

Ahora, el significado que tiene *lo saludable* en el propio Protocolo, en el cual, tanto el medio ambiente sano como la salud misma se entienden indisolubles, se puede inferir de su artículo 10, del tenor literal siguiente: “*Art. 10.- Derecho a la Salud. 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar, físico, mental y social.*”; y en ese sentido, el propio instrumento refiere como medidas necesarias para su consecución, dentro de otras que no abarcarían los elementos identificados con el medio ambiente, la limpieza sanitaria, así como prevención y tratamiento de enfermedades, circunscritas ya sea a un lugar – endémicas-, o a ciertas actividades -profesionales.<sup>37</sup>

En ese sentido, puede sostenerse que, en el Protocolo de San Salvador los elementos naturales bióticos y abióticos que se identifican como medio ambiente sano, son aquéllos cuyas cualidades o atributos, y su preservación, son indispensables para

---

<sup>37</sup> Véase también el Pacto Internacional para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en cuyo artículo 12 se prevé que “*1. Los Estados partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*”; dicho instrumento prevé como medidas necesarias para asegurar efectividad de ese derecho, el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.

propiciar que los seres humanos estén en posibilidad de alcanzar los más altos niveles de bienestar físico, mental y social; tal delimitación conceptual, en el instrumento vinculatorio referido, como se podría advertir en los temas siguientes, trascendió al quinto párrafo del artículo 4 Constitucional, si bien de forma absoluta, sí como base conceptual.

#### 2.1.2.- Conceptualización doctrinal.

Entre los juristas que han formulado y delimitado el concepto de medio ambiente sano o adecuado al definir la noción del derecho relativo al mismo, se encuentra Raúl Brañes, él apunta que el derecho a un medio ambiente adecuado no sólo se refiere al aspecto de la salud humana, a lo "saludable", sino también a lo que sería ecológicamente benéfico para el respectivo ecosistema incluyendo al hombre, a la productividad de los sistemas biológicos, y a los elementos tanto culturales, como estéticos, que no necesariamente se vinculan con la salud humana.<sup>38</sup>

Por otro lado, en una postura crítica respecto a la significación literal del término *medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, Carla D. Aceves señala que éste es ambiguo y poco efectivo, pues se encuentra condicionado al ámbito del desarrollo, siendo que este último puede ser mal interpretado sólo como prosperidad o crecimiento; también apunta que tal término puede ser interpretado de manera subjetiva, en lo que concierne a lo adecuado para el desarrollo y bienestar de cada persona, pues lo que para un individuo en la niñez o vejez resulta adecuado, no será también para alguien en edad productiva; además, señala que las condiciones de un ecosistema, ajenas a la intervención del hombre, son las que deben considerarse como "adecuadas", si lo que se quiere tutelar es el ambiente, sin embargo, lo que se pretende proteger y preservar son las condiciones de vida, que solamente se pueden alcanzar conservando el ambiente.<sup>39</sup>

En la postura de autores de otras latitudes, como el profesor español Demetrio Loperena, el medio ambiente adecuado se identifica con los elementos físicos, así

---

<sup>38</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 103 y 104.

<sup>39</sup> Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003, pp. 170 y 171.

como biológicos de la biósfera, que son de use y disfrute común bajo parámetros que no admiten cualquier acto de disposición, absoluta, de los mismos.<sup>40</sup>

En una tesitura similar, la profesora estadounidense Sumudu A. Atapattu identifica al medio ambiente saludable,<sup>41</sup> como aquél cuyos niveles límite de contaminación suponen rangos mínimos que dan pie a un espacio propicio a la salud de cualquiera; por lo que, la cuestión que determina al medio ambiente saludable, se centra en fijar los niveles que se estiman, o se equiparan, como base para un ambiente saludable, pues sostiene, otra formulación sería susceptible de ser demasiado subjetiva.<sup>42</sup>

En un tenor diferente, más bien de aproximación al concepto medio ambiente sano, en la postura del Magistrado Neófito López Ramos se identifica al ambiente con un bien colectivo, correlativo a la persona, en tanto que sin ambiente sano, sostiene, se deteriora la calidad de vida y se pone en riesgo la subsistencia y viabilidad de la especie humana;<sup>43</sup> mientras que en la óptica de autores, como José R. Padilla el medio ambiente sano, se asocia con una mejor calidad de vida, que resulta de la disminución de la contaminación y todos sus efectos, así como del esparcimiento de los desechos industriales.<sup>44</sup>

### 2.1.3.- Noción jurídica previa a su inserción al marco constitucional.

Considerando las diversas aproximaciones, así como delimitantes conceptuales del término *medio ambiente sano, o adecuado* formuladas por los autores ya referidos, así como delineadas en los instrumentos internacionales, con carácter vinculante o no, de los que México es parte; puede inferirse, con mayor exactitud, la realidad u objeto al que se refiere dicho término, reafirmando o excluyendo algunas de las distinciones que se llegan a presentar en un par de tales concepciones.

---

<sup>40</sup> Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas S.A., España, 1998, pp. 55 y 56.

<sup>41</sup> El autor usa el vocablo *environment*, el cual asimilo el de medio ambiente, atendiendo a que estos han sido vocablos equivalentes en las versiones correspondientes a los idiomas inglés y español de los tratados relativos a la materia ambiental.

<sup>42</sup> Atapattu, Sumudu A., *Emerging Principles of International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2006, Estados Unidos de América, 2006, p. 19

<sup>43</sup> Véase en Revuelta Vaquero, Benjamín (Coordinador), *Los Retos del Derecho Ambiental en México*, Porrúa, México, 2011. p. 63

<sup>44</sup> Padilla, José R., *Derechos humanos y Garantías constitucionales*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2012, p.p. 40 y 41.

En efecto, hay convergencia en los autores previamente aludidos al igual que en los instrumentos internacionales anteriormente analizados, cuando se refieren al medio ambiente; ya que, aluden a integridad de los ecosistemas, o elementos naturales, estos es, elementos biológicos o abióticos que, si bien pueden incluir algunos propiciados por el hombre, éstos no son elementos o situaciones sostenidas por éste (artificiales)<sup>45</sup>.

En esa tesitura, la referencia a condiciones o elementos naturales, cuando se habla del medio ambiente, se hace en un tenor de protección, es decir, indicando la necesidad de no dañar o agotar los mismos; también en un tono que apunta a que los elementos naturales existentes, deben prolongarse a lo futuro, así como en los espacios actualmente deteriorados. A la par de esa referencia, o más bien el motivo de ésta, se encuentran las preocupaciones relativas a las condiciones naturales adversas que probablemente enfrentará gran parte de los seres humanos, no sólo para el desarrollo de sus facultades vitales, sino incluso para su subsistencia.<sup>46</sup>

Ese binomio: a) continuidad de las condiciones naturales, que bien puede llamarse con mayor exactitud como preservación; y b) circunstancias adversas para la vida y subsistencia de gran parte de la humanidad; siempre recurrente al abordarse la cuestión medio ambiental, obedece o presupone que, los elementos naturales bióticos o abióticos que conformaban y continúan conformando el espacio *vital* de todo humano –la biósfera en términos del profesor Loperena-<sup>47</sup>, han sido alterados por comportamientos de este mismo, y podrían seguir siéndolo, de manera tal que ahora se encuentra latente así como en incremento, el riesgo para gran parte de los seres humanos de que, en un futuro no muy distante, enfrenten adversidades inclusive para su subsistencia.

Bajo esa lógica, ésta es, que ciertos comportamientos consistentes en la modificación o agotamiento de elementos naturales son la causa del riesgo, para gran parte de la humanidad, de enfrentarse a condiciones adversas a su salud y subsistencia; se ha

---

<sup>45</sup> Cfr. con la definición de elementos naturales de la LGEEPA, artículo 3, fracción XV. “*Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre*”. Considerada esta definición en un contexto meramente científico biológico, puede advertirse que los elementos naturales son entes, tanto bióticos –biológicos, vivos-, como abióticos –no vivos, físicos y químicos-; los cuales, no son mantenidos artificialmente (por acción del hombre) pues ello sería entonces una actividad productiva, evidentemente diferente a lo calificado como natural.

<sup>46</sup> *Vid supra* en la Declaración de Estocolmo en su proclama 1ª y 6ª, así como en el Principio 7º de la Declaración de Río.

<sup>47</sup> Loperena Rota, Demetrio, Op. Cit., pp. 55 y 56.

asumido que la eliminación o mitigación de tal causa, lo que significa, la erradicación o disminución de la intensidad de dichos comportamientos, supone también la del riesgo correlativo; lo cual quizás resulta muy obvio, sin embargo esa obviedad desaparece cuando se plantea la cuestión de cuáles son los comportamientos que han de erradicarse, si algunos de ellos, implican el modo conforme al cual gran parte de la humanidad ha venido, no sólo procurando estándares de salud, sino su propia subsistencia.

Como respuesta a la cuestión antes planteada, surge el concepto *medio ambiente sano o adecuado* principalmente en el ámbito internacional y en la doctrina jurídica, como se señaló anteriormente. Éste concepto entonces presupone una relación indisoluble entre: a) preservación de determinados elementos naturales –biológicos o abióticos-; y b) la subsistencia, así como vida saludable de quienes ahora conforman el género humano; de modo que, en dicha relación estriba el criterio para definir la realidad a la que se refiere el término *medio ambiente sano o adecuado*.

Así, el término *medio ambiente sano o adecuado* alude a aquellas situaciones materiales en las que entes bióticos y abióticos que no son artificiales subsisten y se desarrollan generando con ello, las circunstancias que hacen posible la subsistencia del humano, así como su salud física y mental.

Por lo tanto, del término *medio ambiente sano o adecuado* quedan excluidas aquellas situaciones que aunque involucren elementos naturales, la existencia de éstos no trascienda o guarde relevancia con la subsistencia del ser humano, o su salud física o mental, como refiere Carla D. Aceves<sup>48</sup>; en ese sentido, coincido también con la profesora estadounidense Sumudu,<sup>49</sup> cuando identifica el medio ambiente sano, con estándares o niveles básicos de salud, que a su vez se equiparan a la conservación constante de ciertos elementos naturales.

---

<sup>48</sup> Aceves Ávila, Carla D., Op. Cit p. 170. La autora, si bien critica el término medio ambiente adecuado, enfatiza que con la formulación de éste, lo que se pretende hacer patente es la protección y preservación de las condiciones de vida, que apunta atinadamente, solamente se pueden alcanzar conservando el ambiente –los diversos elementos naturales.

<sup>49</sup> Atapattu, Sumudu A., Op. Cit. p. 19.

#### 2.1.4.- Concepto del medio ambiente sano en el orden constitucional.

El término *medio ambiente sano para desarrollo y bienestar* previsto en el quinto párrafo del artículo 4 constitucional, es el resultado de la reforma al mismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero 2012; dicho párrafo fue inserto en 1999,<sup>50</sup> en el que, por primera vez, se incorporó en el orden constitucional mexicano el término *medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar*.

No obstante, el término jurídico en comento tiene su antecedente remoto dentro del sistema jurídico mexicano, en la fracción XI del artículo 15 de la LGEEPA, publicada el 28 de enero 1988 en el Diario Oficial de la Federación, dicho precepto disponía como principio de política ambiental: "*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano*"; a su vez, éste fue modificado por publicación del 13 de diciembre 1996, quedando con las siguientes acotaciones: "*Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado, para su desarrollo, salud y bienestar*"

La modificación antes mencionada sugiere que el concepto jurídico de ambiente, estaba circunscrito en un primer momento a aquellos elementos naturales cuyo devenir guardaban una relación directa con la salud de las personas, pero entendida ésta en su mero aspecto físico; pues de la modificación de 1996, se advierte que el concepto ya se amplía a aspectos distintos al de la salud, por un lado, a culturales e incluso económicos si se atiende a la connotación del término desarrollo que supone no sólo la mera subsistencia enmarcada en sociedad, sino la potencialización de las capacidades productivas que ésta conlleva, como la cultural y económica;<sup>51</sup> y por otro lado, a aquellos intangibles que podrían calificarse como anímicos de la persona, si se atiende a que el bienestar, *por exclusión*, ya no sería identificable bajo los términos de salud, ni desarrollo,<sup>52</sup> luego, apuntaba a que la noción de bienestar correspondía a algo no manifiesto o medible por objetos tangibles, pero sí a un estado intangible que puede experimentar una persona, un estado de ánimo o *espiritual* como se proclama en la Declaración de Estocolmo, y que bien puede relacionarse con la salud mental.

---

<sup>50</sup> La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

<sup>51</sup> *Vid supra*, las proclamas de la Declaración de Estocolmo, referidas en la conceptualización del medio ambiente en el ámbito jurídico internacional.

<sup>52</sup> Cfr. con Brañes, Raúl, Op. Cit. p.103. Como sugiere el autor, la noción de derecho a un medio ambiente adecuado refiere, además de lo saludable, a lo ecológicamente apropiado, esto es, a lo benéfico para el respectivo ecosistema, incluido el hombre, pero también a productividad de los ecosistemas respecto a elementos culturales y estéticos, no necesariamente vinculados con la salud humana.

Así, puede decirse que la prescripción de la LGEEPA antes aludida, fue incorporada con una connotación muy similar, al artículo 4 constitucional, en un quinto párrafo, aunque de ésta quedó excluida el campo de la salud y su relación con los elementos naturales y su preservación, para configurar el objeto de tutela constitucional; dicha prescripción pasó a quedar: "*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*". Ello, a mi consideración, la privó de un parámetro que, atendiendo a la redacción del precepto citado, era de gran valía para delimitar el objeto de tutela constitucional, pues al referir a la salud se aportaba un criterio *prima facie* más objetivo que los demás, éste es: preservación de elementos naturales y su efecto en la salud, acorde al cual, se podían involucrar con mayor claridad la relación entre preservación y desarrollo, así como bienestar, para entonces delimitar el objeto de tutela constitucional.

Aún sin la inclusión del parámetro saludable, me parece que los términos antes referidos concedían en su interpretación, un espectro más amplio de lo que podía considerarse como medio ambiente objeto de un derecho constitucional en comparación con el actual, pues según lo expuesto y como sugiere Brañes, tal prescripción abarca la preservación de elementos necesarios para la productividad biológica, su diversidad, en la medida que también lo son para la estética, científica, cultural,<sup>53</sup> y no sólo en función de la salud de los humanos, como se delimita actualmente con una supuesta base más objetiva, según expongo a continuación.

Actualmente en la Constitución, el término jurídico *medio ambiente* se encuentra previsto en los artículos 4 y 25, siendo que en cada uno de éstos, se alude a dicho término bajo un contexto distinto; sin embargo, partiendo de que en un sistema jurídico, máxime en un ordenamiento constitucional, no pueden coexistir normas que sean contradictorias,<sup>54</sup> se infiere que el término medio ambiente incluido en prescripciones constitucionales, no sólo da lugar a normas que no son contradictorias

---

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Cfr. Wright, Georg Henrik von, *Norma y acción, una investigación lógica*. Tr. Pedro García Ferrero, Editorial Tecnos, España, 1970 pp. 87-89. El principio de no contradicción entre normas jurídicas es planteado detalladamente por el autor. Sucintamente, sostiene que cualquier norma indefectiblemente imprime una de dos categorías a una conducta: obligación o permiso –deber o un derecho–; las cuales, al identificarse con una expectativa, hacen manifiesto que la materialización de cualquiera de éstas, no puede suponer la anulación o negación de otra.

respecto de aquello que constituye el *medio ambiente*, sino que el objeto o realidad a la que dicho término refiere, es la misma.

Los artículos 4, quinto párrafo y 25, sexto párrafo, ambos de la Constitución prescriben:

**"Artículo 4.- ...**

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

..."

**"Artículo 25.- ...**

...

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.

..."

Puede advertirse, que en los preceptos citados no se proporcionan elementos para determinar en qué, o en cuáles situaciones se hace consistir, o constituyen el *medio ambiente*, es decir, no se aportan elementos que describan el concepto que corresponde a dicho término; sino que tales disposiciones, se limitan a hacer una calificación del mismo.

En el quinto párrafo del artículo 4 constitucional, solamente se califica al medio ambiente como "*sano para el desarrollo y bienestar de toda persona*"; mientras que en el sexto párrafo del diverso 25, se indica que "*el cuidado del medio ambiente y la conservación de los recursos productivos*", en beneficio general, será factor que determine las modalidades a que se sujetará toda actividad empresarial (social y privada).

Así que, conforme a lo antes expuesto, puede decirse que el concepto medio ambiente, en el orden constitucional, se encuentra circunscrito al ámbito de lo sano para las personas, y dentro de éste, a lo propicio para su desarrollo y bienestar, así

como al de la conservación de los recursos naturales respecto de las actividades empresariales,<sup>55</sup> que implican la transformación de éstos.

Ahora, el significado que puede atribuirse a lo sano, dado que no se prevé en el propio quinto párrafo del artículo 4 constitucional, se desprende entonces del cuarto párrafo del mismo numeral: "*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud*", así como del artículo 10 del Protocolo de San Salvador ya anteriormente referido; pues en ambos preceptos, conforme al tercer párrafo del artículo 1º constitucional, se contemplan prerrogativas calificadas como derechos humanos cuya existencia y alcance es interdependiente respecto de aquélla correspondiente al medio ambiente.<sup>56</sup>

En ese sentido, lo saludable conforme el cuarto párrafo aludido, se infiere de la Ley General de Salud, la cual constituye una extensión de éste; en su artículo 2 se identifica a la salud, esencialmente, con el bienestar físico y mental del hombre, en el cual puede hacer un ejercicio pleno de sus capacidades, prolongando y mejorando su calidad de vida, incluyendo entonces su estado de ánimo.<sup>57</sup> Mientras que, en el Protocolo de San Salvador, la significación de lo saludable no dista de la delineada en la Ley.<sup>58</sup>

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la dimensión de la salud, en términos similares a lo antes apuntado, lo que pone en

---

<sup>55</sup> La productividad económica a la que alude el sexto párrafo del artículo 25 Constitucional, evidentemente, no es sino la transformación de recursos naturales por la acción humana para generar bienes económicos; aunado a ello, dicho precepto precisa que en las actividades productivas ha de cuidarse, procurarse, la conservación de tales recursos; por lo tanto, éstos vienen a conformar el propio medio ambiente, pues éste se asocia a elementos naturales.

<sup>56</sup> El párrafo de referencia es del tenor literal siguiente: Artículo 1º. (...) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley

<sup>57</sup> Artículo 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud

<sup>58</sup> *Vid supra* en 2.1.1.- Conceptualización en el ámbito jurídico internacional; lo dispuesto en el Protocolo de San Salvador en relación a la salud.

relevancia que ésta no se limita a aspectos que usualmente se consideran como objetivos –funcionalidad física-, sino también a otros como los estados de ánimo experimentados por la persona, inmersa en entorno social, que también son objetivos, en tanto que pueden ser perceptibles, aunque no en una lógica tangible.

DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.

El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que **el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona**, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

De modo que, el medio ambiente como objeto de un derecho constitucional, queda circunscrito, según los instrumentos internacionales así como la conceptualización doctrinal antes analizados, a los elementos naturales bióticos y abióticos que sin ser sostenidos artificialmente, generan circunstancias indispensables para que los seres humanos, por un lado, estén en posibilidad constante de desplegar con plenitud sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales incluyendo su expresión social, indispensables para su bienestar de ese mismo carácter, y por otro, no sean perturbados en tal clase de bienestar a causa de la ausencia de tales elementos.

En ese orden de ideas, se puede decir que el término *medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, incluido en el párrafo quinto, del artículo 4, al igual que el del *cuidado del medio ambiente*, previsto en el sexto párrafo, del diverso 25, ambos de la Constitución, sistemática e invariablemente refieren a la subsistencia o preservación (constante) de los elementos bióticos y abióticos que, sin ser artificiales, generan circunstancias cuya constancia o prolongación, es indispensable para la salud de los seres humanos, en los términos ya precisados.

Así, resulta pertinente traer a colación la reciente interpretación, que con carácter jurisprudencial, han fijado máximas instancias jurisdiccionales del país en relación al aspecto de la preservación inmanente en el derecho a un medio ambiente sano,

previsto en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional; esencialmente porque, en ésta han establecido que dicho derecho se identifica con la preservación (prolongación), precisamente, de los elementos que componen el medio ambiente.

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.

**El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).<sup>59</sup>**

## 2.2.- EL DERECHO FUNDAMENTAL A UN MEDIO AMBIENTE SANO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

Acorde al método de análisis de esta investigación, ahora expondré y analizaré algunas de las definiciones, así como conceptualizaciones más completas que se han construido respecto de los derechos fundamentales, a fin de dilucidar con mayor exactitud el concepto de éstos; y entonces, contar con un referente conceptual que permita analizar con mayor precisión las implicaciones jurídicas de la prescripción constitucional relativa al derecho de toda persona a un medio ambiente sano, contenida en el quinto párrafo del artículo 4 del ordenamiento respectivo.

### 2.2.1.- Conceptualización teórica de derecho fundamental.

Dentro de las diversas definiciones del concepto de derechos fundamentales, formuladas por autores mexicanos, se encuentra la de Miguel Carbonell; este jurista define al derecho fundamental circunscribiéndolo en lo particular a México, y apunta que, son derechos fundamentales aquellos que según el texto de la Constitución Mexicana corresponden universalmente a todos, sin importar su ubicación dentro del texto constitucional;<sup>60</sup> señala también que, tal clase de derechos son incorporados por

---

<sup>59</sup> Tesis de Jurisprudencia I.4o.A. J/2 (10a.), de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013 Tomo 3, página 1627.

<sup>60</sup> Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. Op. Cit. p. 52

la Constitución al sistema jurídico mexicano, a través de la reforma constitucional, tratados internacionales y la jurisprudencia.<sup>61</sup>

La definición anterior hace patente que, los derechos fundamentales se circunscriben al ámbito de las disposiciones constitucionales que cada Estado posee, de modo que el concepto de derecho fundamental, nos acerca a la comprensión y caracterización de la prescripción del artículo 4 Constitucional relativa al medio ambiente sano; sin embargo, la definición expuesta resulta muy limitada, ya que no proporciona sino otra característica de tal clase de derechos, pues les atribuye un carácter de universalidad, sin que con ello se aporte o indique la esencia, o diferencia específica, de un derecho de índole fundamental, sino que se da por hecho.

Dicha caracterización insuficiente, no ocurre en la delimitación conceptual de los derechos fundamentales formulada por el peruano César Landa; él sostiene que dichos derechos tienen un doble carácter jurídico: como derecho subjetivo de la persona o como fundamento valorativo del orden constitucional, por lo que, los derechos individuales son a la vez, derechos subjetivos e instituciones jurídicas objetivas, respectivamente; en relación a la naturaleza objetiva de los derechos fundamentales, este autor apunta que por virtud de ésta, dichos derechos requieren de la fuerza constitucional positiva, y no negativa del Estado, tanto para su protección, como para su desarrollo respectivos, ello, ante la posibilidad de que sean desconocidos, desvirtuados o vaciados de contenido, no sólo por la actuación estatal sino también por los particulares; así, el carácter objetivo de los derechos fundamentales replantea la concepción de que el legislador solamente se encuentra limitado a no coartarlos, y de que goza de discrecionalidad en el desarrollo legal de los derechos establecidos en la Constitución, cuyo contenido está dado a partir de la esencia propia de cada derecho, y sus límites, fijados en función de la esencia de los demás derechos.<sup>62</sup>

A partir de la conceptualización antes expuesta, es posible situarnos con mayor precisión en el ámbito al que pertenecen los derechos fundamentales, esto es, al de los derechos subjetivos surgidos de normas de orden constitucional, cuya titularidad

---

<sup>61</sup> *Ibidem*. p.p. 53 a 66. El autor expone detalladamente cómo es que tiene lugar la incorporación de derechos fundamentales al sistema jurídico mexicano por la reforma constitucional, tratados internacionales y la jurisprudencia, que las identifica como fuentes de derechos fundamentales.

<sup>62</sup> Landa César, *Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional*, coedición por Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011, p. 21 y 21.

corresponde a las personas; consecuentemente, nos sitúa en el de los valores *objetivados*, de dicho orden constitucional, que trascienden a disposiciones dictadas por las autoridades en sistema jurídico. No obstante, la conceptualización del jurista peruano no aporta caracterización alguna del derecho subjetivo identificado como fundamental, además de que, como quedará manifiesto en líneas próximas, contiene una imprecisión que radica en atribuir a aquello que se denomina como derecho fundamental, una naturaleza de institución jurídica<sup>63</sup>.

A fin de solventar los inconvenientes anteriormente apuntados, resulta oportuno atender a otras de las conceptualizaciones que han sido formuladas respecto a los derechos humanos; en ese sentido, el profesor Rodolfo Arango nos introduce a una de las construcciones teóricas más influyentes en la conceptualización de tal clase de derechos, ello, al citar al jurista teórico Robert Alexy, quien sostiene que los derechos fundamentales *"son posiciones tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar en manos de la simple mayoría parlamentaria"*<sup>64</sup>.

Partiendo de la introducción a los postulados de Robert Alexy, en relación al concepto de derecho fundamental, es importante atender someramente a algunas de las tesis que soportan a los mismos, a fin de lograr una cabal comprensión de la delimitación del concepto de derecho humano que él formula.

El teórico alemán identifica como posiciones, en primer lugar, las que podrían calificarse como simples, en tanto que son situaciones circunscritas a un sujeto, por ejemplo cuando a un sujeto (a) le está prohibido algo (b); además de este tipo de posiciones, están aquellas que también llama relaciones jurídicas, las cuales son situaciones que involucran más de un individuo, como cuando un sujeto (a) tiene frente a otro (b) un derecho a (G);<sup>65</sup> dichas posiciones, indica Alexy, se designan como: i) derechos a algo, cuando se asimilan a posiciones en las que el Estado no impide hechos de carácter positivo (de hacer) a un sujeto;<sup>66</sup> ii) libertades, *grosso modo* cuando se equiparan a permisiones de hacer algo, y a la protección de hacer algo

---

<sup>63</sup> Aunque el Estado se encuentre compelido a desenvolver su actuación de manera congruente con lo que constituye el objeto de un derecho fundamental, no implica que este último sea una institución, es decir, que el derecho fundamental sea un ente o unidad a la que se le puede atribuir voluntad, e imputar prerrogativas o limitantes en función de ello.

<sup>64</sup> Arango Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis, Colombia, 2005, p.31.

<sup>65</sup> Alexy Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 178.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 188.

mediante, la prohibición al Estado y a terceros, de realizar actos que estorben o impidan ese algo;<sup>67</sup> e iii) competencias, que consisten en, términos generales, en el ejercicio de acciones por parte de los particulares, para modificar sus situaciones jurídicas.<sup>68</sup> Aquellas posiciones, del tipo de las antes referidas, y siempre que sean iusfundamentales,<sup>69</sup> constituyen o conforman un derecho subjetivo, en la medida en que sean medios indispensables para el mismo fin, siendo entonces, tal derecho subjetivo, uno fundamental.<sup>70</sup>

La conceptualización de Robert Alexy aporta elementos indispensables no sólo para comprender que los derechos fundamentales constituyen derechos subjetivos, sino para apreciar la caracterización de éstos; me refiero a lo que identifica como posiciones, éstas aluden a las situaciones que se presentan en la existencia de todo derecho subjetivo, por ende fundamental.

En el sentido indicado por el autor, tales situaciones están dadas, invariablemente, por la relación del Estado con una o más personas; y se caracterizan *grosso modo* porque en ellas, el ente soberano –Estado- disuade o impide que se materialicen comportamientos propios o de terceros, que *estorben o* hagan imposible el acontecimiento de alguna situación de facto –tocante de un particular-; o bien, porque en éstas, el Estado no prescribe consecuencias o sanciones por la realización de cierta conducta de la que deviene o deriva una situación de facto tocante al particular.

No obstante la valiosa aportación de Alexy –la noción de posiciones-, éste sólo caracteriza situaciones indiscutiblemente asociadas a la noción de derecho subjetivo, designándolas de diversas formas (*derecho a, libertad a, y competencia a*); sin embargo, no precisa en sí, cuándo o por qué elementos o circunstancias, surgen tales posiciones, es decir, por qué surgen las relaciones en las que el Estado está compelido a abstenerse, o a hacer, ciertas conductas en función de algo tocante a un tercero; mismas que, se entiende, conforman un derecho subjetivo.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 66. Alexy indica que son normas iusfundamentales, de las que derivan las posiciones que identifica con derechos fundamentales, aquéllas que son expresadas directamente por enunciados de la Ley Fundamental.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 243.

A fin de dilucidar la cuestión planteada previamente, resulta conveniente atender a la definición del español Tomás de Domingo, quien puntualmente sostiene que un derecho fundamental es *"aquél ámbito de la personalidad y/o de la actuación humana que la constitución reconoce como digno de protección, y al que otorga, en consecuencia, una protección de alto nivel, consistente al menos en que el respeto de dicho ámbito se configura en un principio básico del ordenamiento, es declarado inmune a la acción de los poderes públicos –especialmente del legislador y el particular ve reconocida una facultad procesal a que dicho ámbito le sea protegido judicialmente"*.<sup>71</sup>

La definición dada por el español Tomás de Domingo, tiene como ventaja, por las razones que posteriormente expondré, la introducción de la acción judicial como elemento esencial de un derecho fundamental; sin embargo, me parece que incurre en una imprecisión cuando afirma que el derecho fundamental es un ámbito al que se le otorga protección, pues me parece que la noción de protección que él sostiene, únicamente puede desprenderse, acorde a su propia definición, de la facultad procesal judicial que refiere.

De ahí que el derecho fundamental, no es un ámbito de actuación del humano, sino un derecho subjetivo que, efectivamente, implica que el particular pueda ejercer acciones vía jurisdiccional, por las que, en el sentido que apunta Alexy, el Estado disipe situaciones que impidan o estorben la concreción de aquello que Tomás de Domingo denomina un ámbito de la personalidad o actuación humanas; o por las cuales, se restablezca, o en su defecto, se inhiban en lo futuro, situaciones que supongan la privación de tal ámbito de la personalidad o actuación humana, que por ejemplo, podría asimilarse al medio ambiente sano.

A efecto de culminar con la delimitación y precisión del concepto de derecho fundamental, estimo conveniente acudir a lo postulado por otro de los autores que ha ejercido gran influencia en la teoría de los derechos fundamentales, pues aportaría otros aspectos que caracterizan la presencia de los mismos.

---

<sup>71</sup> Martínez-Pujalte Antonio-Luis, y Tomás de Domingo, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional, Teoría general e implicaciones prácticas*, Editorial Comares, Granada, 2001, p. 25.

En esa tesitura, Luigi Ferrajoli define estructuralmente a los derechos fundamentales como *"todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas con capacidad de obrar; entendiéndolo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas"*.<sup>72</sup>

Para comprender el carácter de universal, que Ferrajoli atribuye a los derechos fundamentales, y por lo tanto, una de las características que asigna a los mismos, resulta conveniente puntualizar que el autor define la universalidad de aquellos, contrastándolos con los derechos patrimoniales, estos últimos, indica el autor, son singulares en tanto que pueden ser objeto de cambio en la esfera del mercado – alienables-, como lo sería un derecho de propiedad sobre un bien específico.<sup>73</sup>

Sin embargo, los derechos fundamentales no pueden alienarse, esto es que su titular no puede privarse o ser privado, o sufrir disminución de los mismos; no porque tales derechos correspondan a valores o a intereses vitales, sino porque por virtud de una norma constitucional no son disponibles, así, una persona no puede alienar su derecho a ser propietario.<sup>74</sup>

Asimismo, indica el italiano, debe distinguirse entre un derecho fundamental y sus garantías; los primeros son aquellas expectativas positivas (de prestaciones) y negativas (de no lesiones) universales, atribuidas a un sujeto por una norma – constitucional-; mientras que las garantías son los deberes correlativas a tales derechos, siendo de dos tipos, las garantías primarias son las obligaciones (de prestar) o las prohibiciones (de no lesionar), y las secundarias, las obligaciones de reparar y sancionar judicialmente –acción judicial-las lesiones de los derechos.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Ferrajoli Luigi, *Derechos y garantías*, Editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 37.

<sup>73</sup> *Ibidem*. p. 48.

<sup>74</sup> *Ídem*.

<sup>75</sup> Ferrajoli Luigi, *Op. Cit.* p. 59 y 60.

### 2.2.2.- Definición de derecho fundamental, propuesta.

La definición y conceptualización que propone Ferrajoli, es de gran utilidad para lograr una comprensión y delimitación más precisa de la idea de derecho fundamental, por tres nociones que de manera innovadora asocia al mismo; estas son: a) que el carácter subjetivo de un derecho fundamental implica una expectativa concerniente a prestaciones, o a no sufrir lesiones –futuras-; b) que la titularidad del derecho, o la expectativa, radica en el reconocimiento de que la persona titular es idónea o capaz de realizar actos que constituyen el ejercicio de los derechos –expectativas-, y c) que la universalidad implica que los derechos fundamentales son indisponibles, es decir, no son susceptibles de anularse, por su titular o cualquier persona en virtud de que así lo dispone una norma constitucional.

La tres nociones antes precisadas servirán, en líneas venideras, como punto de partida para definir con mayor precisión el concepto de derecho fundamental, exponiendo, a la par, las razones por las que, estimo, la forma como el jurista italiano define y conceptualiza dicha clase de derechos es imprecisa.

Coincido con el jurista italiano en que un derecho subjetivo, de ahí, cualquiera de índole fundamental, implica una expectativa atribuible a cierta persona, y que ésta puede ser relativa tanto a prestaciones, como a no sufrir lesiones –futuras-, que evidentemente no son efectuadas por la propia persona que tiene la expectativa; en ese sentido, puede sostenerse que dichas prestaciones y el no sufrir lesiones, conductas positivas o negativas, respectivamente, se identifican y se explican mejor con la noción de posiciones de Alexy, según fue previamente expuesta.

Efectivamente, la expectativa que acarrea todo derecho subjetivo, es relativa a una posición o situación probable, ya sea de carácter positivo (hacer) o negativo (no hacer), que invariablemente involucra al Estado, como apunta Alexy; tal situación puede consistir en que el ente soberano –Estado- se abstenga de comportamientos propios –materialice actos negativos-, o disuada e impida, mediante actos positivos, los de terceros que *estorben* o hagan imposible el acontecimiento de alguna situación de hecho tocante al ámbito de la personalidad o actuación de un particular, como menciona Tomás de Domingo; o bien, puede consistir en que el Estado omita establecer prohibiciones o sanciones a la realización de cierta conducta por parte de

una persona, de la cual derive una situación de facto tocante al ámbito de existencia de otra, es decir, omite actos de lesión, como indica Ferrajoli.

Si bien, me parece indiscutible que todo derecho subjetivo acarrea una o más expectativas atribuibles a una persona, y que éstas son relativas a alguna de las situaciones que involucran al Estado, indicadas en el párrafo anterior; también me parece indudable que dichas expectativas, devienen de la posibilidad o idoneidad de tal persona para realizar ciertos actos, esto es, las expectativas que son inherentes a un derecho subjetivo, son un efecto de la existencia de un derecho subjetivo, mas no éste mismo como apunta Ferrajoli.

Efectivamente, se parte de que todo derecho implica la noción de su ejercicio, como se encuentra implícita en la definición del español Tomás de Domingo cuando señala que los derechos fundamentales conllevan que el particular vea reconocida una facultad procesal para le sean protegidos judicialmente –para que los ejerza-, y de que una expectativa consiste en la espera que alberga una persona, relativa a que acontezca algo en lo futuro.<sup>76</sup>

Así, se torna evidente que la expectativa, esto es, la espera que alberga una persona respecto de un hecho futuro, no es susceptible de ejercerse, aunque tal espera pueda ser proyectada en virtud de que, quien la albergue o conciba pueda realizar actos para hacer posible el acontecimiento del hecho futuro; pues, en todo caso, lo que puede ser ejercido, es decir, materializado por voluntad de la persona a la que se atribuya la expectativa, son actos que le sean propios en los que, precisamente, se base la expectativa.

En ese orden de ideas, la expectativa que conlleva todo derecho subjetivo, y que se atribuye a una persona, puede explicarse con mayor precisión a partir de la segunda noción introducida novedosamente por el jurista italiano como elemento de tal clase de derechos, esto es, a partir del reconocimiento de que dicha persona es idónea o capaz de realizar actos que constituyen el ejercicio de situaciones jurídicas –lo que Ferrajoli llama expectativas.

---

<sup>76</sup> En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española expectativa se define: “Esperanza de realizar o conseguir algo; posibilidad razonable de que algo suceda; o posibilidad de conseguir un derecho, una herencia, un empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé”.

La capacidad de una persona para realizar actos, esto es, materializar determinadas situaciones de *facto* por su voluntad, y la relación que guarda esta capacidad con una expectativa inherente a un derecho; sólo puede explicarse, porque los actos que una persona puede ejercer, dan lugar a que ésta espere, en lo futuro y de un tercero, sea particular o el Estado, que se abstenga de efectuar determinados comportamientos que *estorben* o hagan imposible el acontecimiento de alguna situación de *facto* tocante a algún ámbito de su existencia; o bien, actos por los que espere que tal tercero, omita cualquier comportamiento que sancione, o que sea ejecutado para rechazar o inhibir la realización de conductas que hagan posible el acontecimiento de alguna situación de *facto* tocante a algún ámbito de su existencia<sup>77</sup>.

Por lo tanto, un derecho subjetivo sin importar si es fundamental o no lo es, puede entenderse y definirse de manera más precisa a partir de actos que puede realizar una persona; así, puede inferirse que un derecho subjetivo es:

*La posibilidad de una persona de efectuar ciertos actos que, conllevan el condicionamiento a un tercero para que se encuentre impedido, o se abstenga de efectuar comportamientos que estorben, sancionen o inhiban el acontecimiento de alguna situación de facto tocante a algún ámbito de la existencia de la persona; o que implican condicionar a tal tercero, a que realice comportamientos que hagan posible el acontecimiento de una situación de tal clase; siendo la posibilidad de realización de dichos actos, reconocida y aceptada por la voluntad soberana –Estado-, a través de una consecuente actuación de sus órganos que haga efectivo e irresistible, incluso por medio de la fuerza, dicho condicionamiento al tercero, esto es, a través de una acción procesal, como lo indica Tomás de Domingo.*

A partir de la definición de derecho subjetivo antes planteada, de la noción de universalidad que Ferrajoli asocia a los derechos fundamentales, así como de la noción que apunta a que estos últimos surgen en el ámbito de las normas constitucionales, e

---

<sup>77</sup> *Vid supra*, la separación de expectativa y *sus garantías* planteada por Ferrajoli. El teórico incurre en una imprecisión cuando identifica a un derecho fundamental como una mera expectativa, sosteniendo su existencia independiente de lo que denomina sus garantías, mismas que identifica con las normas secundarias, así como acciones procesales por las que, apunta, se garantiza el derecho fundamental en cuestión. Si la existencia de expectativa y *garantías* fuera independiente, entonces podría sugerirse que cualquier expectativa relativa a una determinada prestación (de hacer), o a no recibir lesión (de no hacer) por parte de un tercero en lo futuro, incluso descrita como proclama moral o ideológica por la autoridad, por ejemplo, que los ciudadanos se saluden, o que compren productos nacionales, es *per se* un derecho; lo cual, evidentemente no da pie a derechos subjetivos, sino una mera espera, expectativa de la autoridad.

invariablemente refieren a la actuación del Estado, como unánimemente apuntan los juristas anteriormente referidos; se puede llegar a una definición más precisa del concepto de derecho fundamental.

Es derecho fundamental, el derecho subjetivo consistente en la posibilidad de una persona, prevista en uno o más preceptos constitucionales, de efectuar cierto acto al que corresponda una actuación procedimental de determinados órganos del Estado, igualmente prescrita constitucionalmente, por la cual, cualesquiera de los diversos órganos del propio Estado se encuentran condicionados, por una parte, a abstenerse de dictar o realizar ciertos actos, mediante los que estos últimos o terceros, estorben, sancionen o, en su caso, inhiban el acontecimiento de alguna situación de hecho tocante a algún ámbito de la existencia de la persona, también prescrito en la norma constitucional; o, por otro lado y según sea el caso, mediante la cual, dichos órganos se encuentran condicionados a dictar o realizar, determinados actos, por el que éstos, o terceros, hagan posible el acontecimiento de alguna situación de hecho tocante a algún ámbito de la existencia de la persona.

### 2.2.3.- Derecho fundamental al medio ambiente sano en México.

Acorde a la definición así como a la caracterización de los derechos fundamentales propuesta en el tema anterior, es posible advertir que en el sistema jurídico mexicano, son diversas prescripciones contenidas en la Constitución, las que dan lugar y configuran la estructura de este tipo de derechos; específicamente, las que se contienen en sus artículos 1, 103, 107 y 133, por lo que, un breve análisis a sus términos permite determinar con precisión, las características esenciales del derecho fundamental a un medio ambiente sano y saludable para el desarrollo y bienestar previsto en el quinto párrafo del artículo 4 del ordenamiento referido.

#### 2.2.3.1. Configuración a partir de la categoría de derecho humano.

La existencia de los derechos fundamentales en México está dada, en principio, por el artículo 133 constitucional, éste establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, esto es, las normas constituidas por los preceptos que se contiene en tales ordenamientos, son ley suprema; aquí, es pertinente puntualizar que el calificativo de supremas *stricto sensu*

sólo corresponde a las normas constitucionales, de manera que, éstas son las únicas cuya validez no puede estar calificada en función de otra norma, sino contrariamente, éstas son referente para calificar a cualesquiera otras.

En ese sentido, basta mencionar que la supremacía de las normas constitucionales, se infiere de las indicaciones explícitas del artículo 133 y del segundo párrafo del artículo 1º Constitucionales; por lo que hace al 133, en éste se puntualiza que son los Tratados de acuerdo con la Constitución –con sus preceptos-, *contrario sensu*, no los que resulten opuestos a la misma, los que tendrán carácter de *supremos*.

Mientras que, en el segundo párrafo del artículo 1º aludido, se prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán **de conformidad con la Constitución** y los Tratados de esa materia;<sup>78</sup> siendo entonces los preceptos constitucionales, antes aludidos, los que establecen los parámetros, tanto para la validez como para la interpretación de toda norma, pero no los contenidos en un instrumento internacional, inclusive en aquellos que dicen reconocer derechos humanos, pues si bien, estos últimos son medulares en la interpretación de las normas constitucionales según el artículo 1º mencionado, en una lógica jurídica estricta, no pueden considerarse superiores al rango de la disposición que les concede validez.

En ese tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido estableciendo que sólo las normas constitucionales cuentan con el carácter de supremas, sin embargo, merece especial atención la delimitación de la supremacía constitucional frente a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, en la tesis aislada que transcribo a continuación; pues en ésta, se ratifica la supremacía constitucional frente a la también reciente reforma constitucional al sistema de protección de derechos fundamentales, que incorpora directamente disposiciones de los tratados al orden jurídico mexicano.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.

---

<sup>78</sup>Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo cual implica que las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que "de ella emanan" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma". Por otra parte, la reforma de 2011 no modificó los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, en la parte en que permiten someter al control constitucional tanto el derecho interno, como los tratados internacionales, a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo. Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero categóricamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.<sup>79</sup>

Considerando que toda norma constitucional es suprema, me parece oportuno atender de nueva cuenta al artículo 1º constitucional; de su primer párrafo se desprende que los derechos humanos y las garantías para su protección reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales de los que México es parte, no podrán ser restringidos ni suspenderse salvo en los supuestos que la propia Constitución establezca;<sup>80</sup> siendo esta norma, suprema.

Pero, atendiendo a tal norma cabe la interrogante ¿Qué permite identificar a una prerrogativa, con un derecho reconocido por la constitución o un Tratado del que México es parte como humano?

Por un lado, el Capítulo I del Título I de la Constitución, está intitulado "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; de ahí se infiere que, los derechos previstos en

---

<sup>79</sup> Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 2038.

<sup>80</sup> Véase la cita del precepto en la nota 48.

preceptos que conforman dicho Capítulo, entre éstos a un medio ambiente sano previsto en el 4º, por ende, aquellas prerrogativas que se identifiquen como expresión del mismo, conforman la categoría constitucional de derechos humanos. Por otro lado, según el propio artículo 1º constitucional indica, dicha categoría también se conforma por derechos humanos previstos en Tratados de los que México es parte; pero, ¿Cómo distinguir si en un Tratado se contemplan derechos humanos, y de índole ambiental?

Cuando se hace referencia al derecho internacional de los derechos humanos se indica el texto de los pactos, tratados, convenios o protocolos que integran el *corpus* normativo de los derechos humanos, además del *ius cogens*,<sup>81</sup> señalamiento que resulta poco útil para distinguir con precisión el elemento que dota a aquellas prerrogativas previstas en Tratados, del carácter de derecho humano. Sin embargo, puede atenderse a un criterio formal o material para efectuar dicha distinción, el primero consiste en que, el instrumento en cuestión indique expresamente que en éste se reconocen derechos humanos; el segundo, en que lo prescrito en el instrumento incida necesariamente en materia de aquello que la Constitución y otros Tratados reconocen expresamente como derecho humano, inclusive si el instrumento, sin ser vinculante, resulte referencia hermenéutica.<sup>82</sup>

Ahora, la interpretación de las disposiciones internacionales que actualizan los criterios antes señalados, a efecto de establecer si lo reconocido por éstas como derecho humano, incluyendo uno de índole ambiental, comprende determinada prerrogativa, corresponde a los órganos jurisdiccionales Federales, pues son éstos los que tienen competencia para resolver controversias relativas a actos violatorios de un derecho que, por virtud del artículo 1º constitucional, sea reconocido como humano; lo cual invariablemente implica que, tienen competencia para determinar si cierta prerrogativa constituye, o no, una expresión del mismo, lo cual aplica a uno de índole ambiental.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> León Gómez, Alberto *et al.*, *La aplicación judicial de los tratados internacionales*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Colombia, 2006, p. 9 y 10.

<sup>82</sup> Saiz Arnaiz, Alejandro, *La interpretación de los derechos fundamentales de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, en Saiz Arnaiz, Alejandro y Eduardo Ferrer MacGregor, coordinadores, *Control de Convencionalidad, Interpretación conforme y Diálogo Jurisprudencial*, coedición Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 478.

<sup>83</sup> La constitución, prevé como norma suprema que:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite  
I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos  
y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados  
internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sin embargo, del artículo 1º constitucional también se desprende que todo órgano jurisdiccional del Estado mexicano, está compelido a hacer que cualquier acto de autoridad del que conozca, o que haya de emitir, no conculque, sino que se ajuste, a las prerrogativas que conforman un derecho reconocido como humano en Tratados de los que México es parte;<sup>84</sup> esto es, pueden ejercer control de convencionalidad, a partir de las prerrogativas que expresamente constituyan un derecho humano, acatando la disposición constitucional.

Lo anterior se corrobora con la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribo, pues de ésta se desprende: 1) que el control de convencionalidad puede ser efectuado por cualquier órgano jurisdiccional –de forma difusa; 2) que el alcance de dicho control no comprende la facultad de invalidar normas generales, sino en todo caso, de inaplicarlas; y 3) que el control de convencionalidad *ex officio* y, por mayoría de razón, el ejercido a instancia, están soportados en un control de constitucionalidad (difuso, pues puede ser ejercido por todo juez). Lo cual sugiere que, el control de convencionalidad difuso, sólo puede tener lugar en la medida que una prerrogativa esté puntualmente definida como conformante de un derecho humano reconocido en un Tratado, de modo tal que pueda determinarse, si un acto de aplicación de una norma diversa, supondría la privación de aquélla; situación que apunta a que, sólo los Tribunales Federales, no otros órganos jurisdiccionales, pueden determinar qué prerrogativas no expresas se encuentran implícitas o constituyen un derecho humano contenido en un Tratado, precisamente al estar facultadas para invalidar normas que sean violatorias tal clase de prerrogativas.

#### CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la

---

<sup>84</sup> El párrafo tercero del Artículo 1º prevé: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>85</sup>

No obstante lo anterior, la sujeción de México a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),<sup>86</sup> ha derivado en que la interpretación de los derechos humanos contenidos en Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el Protocolo de San Salvador (adicional a la convención) y demás instrumentos internacionales que dicha Corte aplica, y por consecuencia, las prerrogativas que identifica como conformantes de tales derechos, como a un medio ambiente sano, trasciendan al orden jurídico mexicano con carácter obligatorio; resultando en que todos los órganos jurisdiccionales mexicanos, deban ajustarse a éstas.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Tesis P. LXVII/2011(9a.) de la Décima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535.

<sup>86</sup> La Declaración del Estado Mexicano por la que reconoció la competencia contenciosa de la CIDH, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1998.

<sup>87</sup> Véase en Barbosa Delgado, Francisco R., *Litigio Interamericano, perspectiva jurídica del sistema de protección de Derechos Humanos*, Universidad de Bogotá, Colombia, 2002; para las peculiaridades sobre la competencia, funciones, y los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la CIDH. En un tenor literal, la función contenciosa de la CIDH, tratándose de la interpretación de los derechos y libertades protegidas por los instrumentos internacionales que puede aplicar, como el derecho a un medio ambiente sano, está circunscrita a determinar en primer término, si un Estado sujeto a su competencia contenciosa ha incurrido en una violación a alguno de dichos derechos, y de ser el caso, disponer que se garantice al lesionado en el goce del que hubiere sido conculcado, así como que se le reparen las consecuencias de las medidas o situación que ha configurado la vulneración del mismo, y le sea pagada una justa indemnización (artículo 63 de la CADH); para lo cual, el lesionado deberá agotar previamente los procedimientos que se prevén en los artículos 48 a 50 de la CADH que, *grosso modo* pueden referirse, como la petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que alegue una violación a los derechos consagrados en la CADH, y en segundo lugar, que esa Comisión haya determinado que los motivos de la alegación no hayan sido solucionados no obstante que al Estado responsable le hubiere recomendado hacerlo.

La CIDH ha dictado fallos en los que además de resolver la existencia de una violación de un derecho humano, lo cual importa ya una interpretación de la disposición que lo prevé, así como establecer si una prerrogativa es conformante o expresión del mismo;<sup>88</sup> ha fijado la trascendencia que tales disposiciones contenidas en la CADH, al igual que la interpretación que efectúa de las mismas, tienen respecto los ordenamientos jurídicos de los Estados sujetos a su competencia contenciosa.

En una exposición en orden lógico más que cronológico, la CIDH ha sostenido que su competencia y funciones son similares a las de un tribunal constitucional, en el sentido de que puede efectuar control de convencionalidad respecto toda actuación de cualesquiera autoridades de un Estado sujeto a su competencia, de manera que, está facultada para determinar, no sólo si hechos, sino también actos u omisiones imputados a tales autoridades son, o no, violatorios de los derechos reconocidos por la CADH y sus Protocolos adicionales, por ejemplo del derecho a un medio ambiente sano. Lo cual ha sido reconocido y aceptado por las instancias jurisdiccionales nacionales, según se desprende de la tesis aislada siguiente.

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PUEDE EJERCERSE RESPECTO DE CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DEL ESTADO: ACTOS Y HECHOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante ejecutoria dictada en el expediente varios 912/2010, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313, con motivo del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, delineó las condiciones y efectos del ejercicio de control de convencionalidad; destacó que al emplear éste, los Jueces nacionales, independientemente de su jurisdicción y competencia, están obligados a dejar de aplicar una norma inferior dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia, pero esa posibilidad no supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de ésta, al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. Aunado a lo anterior y en una interpretación extensiva de los alcances de ese control, cuyo objetivo es velar por los derechos humanos, se colige que puede ejercerse no sólo respecto de normas generales, lo cual generaría su inaplicación, sino que es factible jurídicamente realizarlo respecto de cualquier actuación u omisión del Estado: actos y hechos. Lo anterior es así, porque, de cierta manera, el control de convencionalidad no es más que la interpretación del derecho

---

<sup>88</sup> Cfr. con Hitters, Juan Carlos, *Legitimación democrática del Poder Judicial y control de convencionalidad*, en Saiz Arnaiz, Alejandro y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coordinadores, *Control de Convencionalidad, Interpretación conforme y Diálogo Jurisprudencial*, coedición Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 78.

conforme con los tratados, y con dicha interpretación lo que se realiza es la exploración de las circunstancias de jure y de facto que subyacen al acto de autoridad reclamado [sin importar si la voluntad estatal se externó: acto positivo (normas generales, actos concretos); o bien, si no hubo voluntad y la omisión provocó una vulneración a algún derecho humano].<sup>89</sup>

Conforme a esa lógica, la CIDH ha sostenido que todo juez es recipiente de obligaciones estatales a cargo de los Estados sujetos a su competencia, por lo que está compelido a efectuar control de convencionalidad respecto de las disposiciones de la CIDH y sus protocolos adicionales, concernientes a derechos humanos reconocidos por éstos;<sup>90</sup> que como tribunal supranacional está facultada para determinar con carácter de obligatorio, la pauta conforme a la cual el Estado habrá de cumplir u observar, para no incurrir en violación de nueva cuenta, un derecho humano, entre éstas la modificación e implementación de normas de derecho interno, inclusive constitucionales de ser necesario;<sup>91</sup> y en esa lógica, que los jueces de los Estados sujetos a su competencia, deben apegarse a los criterios establecidos en fallos y jurisprudencia de la CIDH, que fijan las prerrogativas que constituyen, o no, una expresión de un derecho humano.<sup>92</sup>

Los pronunciamientos anteriores, han sido reconocidos y adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la tesis que a continuación transcribo; lo cual guarda gran relevancia para el orden jurídico mexicano, pues ello implica que las prerrogativas que la CIDH defina o califique como una expresión de un derecho humano, entre éstos, el medio ambiente sano previsto en el Protocolo de San Salvador, lo será entonces para dicho ordenamiento; de modo que, todo juez nacional al ejercer control de convencionalidad, deberá impedir que cualquier acto, o los que éste emita, conculque dichas prerrogativas.

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se

---

<sup>89</sup> Tesis IV.3o.A.11 K (10a.) de la Décima Época, sustentada por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, página 1305.

<sup>90</sup> Véase Hitters, Juan Carlos, Op. Cit. 73; para mayor detalles las controversias que dieron pie al criterio aludido, y los razonamientos en que se apoyó.

<sup>91</sup> *Ibidem.* 81 y 86

<sup>92</sup> *Ibidem.* 76 y 78

dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.<sup>93</sup>

En ese orden de ideas, resulta evidente que, aquello que la Constitución, los Tratados de los que México es parte, y la CIDH prevean o determinen, como una prerrogativa con la categoría de derecho humano, en específico a un medio ambiente sano (aunque hasta la fecha la CIDH no haya efectuado pronunciamiento que haya delimitado el alcance de dicho derecho); es constitutivo de la categoría de derechos humanos en el orden constitucional, por ende, no podrá ser restringida ni suspendida salvo en los supuestos que la propia Constitución establezca, como lo dispone su artículo 1º de forma *suprema*.

Ahora bien, cabe la interrogante ¿Quién o qué ente es el destinatario o sujeto del impedimento para restringir o suspender, por hechos o actos, aquello con categoría constitucional de derecho humano? La respuesta: los órganos del Estado.

La respuesta atiende, en principio, a la prescripción contenida en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución; secundariamente, a lo previsto en los diversos 103 y 107 que contemplan el juicio de amparo, medio de control de constitucionalidad en el Estado Mexicano cuyo ejercicio corresponde a toda persona.

---

<sup>93</sup> Tesis P. LXV/2011 (9a.) de la Décima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535.

En lo que respecta al tercer párrafo del artículo 1º constitucional se desprende que, son todas las autoridades, claro está, en el ámbito de sus facultades, quienes tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar, siguiendo los planteamientos previamente expuestos, aquello que por virtud del orden constitucional tiene la categoría de derecho humano (previsto en la constitución o Tratados).

De modo que, son los órganos del Estado Mexicano quienes por virtud de dicha norma suprema, que evidentemente no admite una opuesta, se encuentran condicionados a no restringir o suspender, así como a respetar, proteger y garantizar aquello calificado como derecho humano; aseveración que se encuentra reflejada en la obligación de todo juez, de efectuar control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* respecto de cualquier acto de autoridad del que conozca, según se expuso previamente.

Sin embargo, el condicionamiento a la actuación de los órganos del Estado para que respeten, protejan y garanticen aquello con categoría de derecho humano, que tiene lugar mediante el control de constitucionalidad o convencionalidad difuso, no es absoluto; en tanto que la actuación de ciertos órganos jurisdiccionales, puede estar sujeta al diverso control de constitucionalidad, juicio de amparo, que puede ejercer toda persona; radicando en este último, el condicionamiento absoluto a todo órgano del Estado, como se puede desprender de la tesis aislada siguiente.

AGRAVIOS. SUPUESTO EN EL QUE NO DEBEN CALIFICARSE DE INOPERANTES AUN CUANDO SE INVOQUEN COMO DISPOSICIONES LEGALES VIOLADAS POR LA AUTORIDAD DE AMPARO PRECEPTOS DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL O DE ALGÚN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

En la medida en que se ha reconfigurado el sistema nacional de protección y defensa a los derechos fundamentales, a partir de la entrada en vigor de los decretos de reforma constitucional que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el seis y diez de junio de dos mil once, así como de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el expediente varios 912/2010, en sesión de catorce de junio del indicado año, mediante la cual se recepcionó en el orden jurídico nacional la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso contencioso Rosendo Radilla vs. México, no puede sostenerse a pie juntillas, que todo aquel planteamiento que pudiera efectuarse en cualquiera de los recursos previstos en la Ley de Amparo, en que se lleguen a invocar como disposiciones legales violadas los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, incluso, de algún tratado suscrito por el Estado Mexicano, en materia de derechos humanos, pudiera llegar a adolecer de la inoperancia a que se refiere el criterio jurisprudencial P./J. 2/97, emitido por el Pleno del Alto Tribunal del País, publicado en la página

5, Tomo V, enero de 1997, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.". Y ello es así, en virtud de que podiera acontecer que en el juicio de amparo se llegara a implementar, o debiera haberse llevado a cabo, un ejercicio de control difuso sobre algún precepto reglamentario del juicio de defensa constitucional, o bien, que ésa fuera la materia de análisis en el amparo, al poderse imputar a la autoridad responsable un inadecuado ejercicio de control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad en la emisión, en el ámbito de su competencia, de algún acto autoritario. Supuestos en los que sería válido llegar a estructurar algún motivo de inconformidad o agravio respecto de las determinaciones emitidas durante la tramitación del procedimiento de defensa a los derechos fundamentales, tomando como referente las disposiciones constitucionales o convencionales en que se reconociera la protección de alguno de los derechos humanos. Asimismo, podría ser susceptible de impugnación dentro de alguno de los recursos previstos en la Ley de Amparo alguna resolución de trámite o definitiva, partiendo el agravio correspondiente de la imputación a la autoridad de amparo de haber efectuado una inadecuada aplicación de los principios interpretativos contenidos en el artículo 1o. constitucional y, en dicho escenario, el motivo de inconformidad no adolecería de la inoperancia reflejada en la mencionada jurisprudencia. De ahí que se pueda afirmar que sólo para el caso de que no se hubiera efectuado algún control difuso de constitucionalidad o convencionalidad dentro del juicio de amparo, o bien, que no existiera alguna infracción a los parámetros interpretativos de los derechos humanos, establecidos en los artículos 1o. y 133 constitucionales, cabría la posibilidad de que un agravio hecho valer dentro de la tramitación del juicio de amparo, al tenor de las disposiciones de la ley vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, pudieran adolecer de la inoperancia en cita, cuando se invocaran como disposiciones legales violadas los preceptos de la propia Constitución Federal o de algún tratado internacional en materia de derechos humanos.<sup>94</sup>

En ese sentido, de un análisis a la fracción I del artículo 103 aludido,<sup>95</sup> se advierte que en ésta se prevé la posible existencia de controversias que versen sobre normas generales, actos u omisiones de la autoridad violatorios de aquello calificado como derechos humanos por la Constitución.

Mientras que el diverso 107, en sus fracciones I y II, primer párrafo, se desprende que, en las controversias antes referidas, a excepción de las de materia electoral, que se sujeten al procedimiento denominado juicio de amparo por instancia de la persona que alegue que un acto reclamado (una norma general, una omisión o un acto

---

<sup>94</sup> Tesis VI.2o.C.11 K (10a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, página 2167.

<sup>95</sup> Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:  
*I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; (...)*

proveniente de un órgano del Estado), es violatorio de algún derecho reconocido en la Constitución, afectando su esfera jurídica; se amparará y protegerá a tal persona si así resulta procedente,<sup>96</sup> de modo que con ello, no tenga lugar la violación de aquello que los preceptos constitucionales califican como derechos humanos.

En ese orden de ideas, resulta notorio que en los artículos 1, 103, 107 y 133 constitucionales, sistemáticamente se prevé la forma en que se condiciona de manera absoluta –*suprema*– la actuación de los órganos del Estado, ésta es, mediante actos que pueden ser ejercidos por una persona –el juicio de amparo–, para que dichos órganos omitan o realicen ciertos actos, así como para que no emitan normas generales en términos tales que, como indiqué en la definición de derecho fundamental, éstos o terceros puedan impedir así como inhibir, o contrariamente, hagan posible el acontecimiento de una situación de hecho tocante a la existencia de dicha persona, que en el orden constitucional tenga la categoría de derecho humano, por así preverlo la Constitución, Tratados de los que México es parte, o por la CIDH.

Aquí, estimo pertinente hacer notar que, anteriormente se ha mencionado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado que los fallos de la CIDH tienen efecto vinculatorio para todo órgano jurisdiccional nacional; y que ello podría sugerir que los procedimientos necesarios para la emisión de los mismos, constituyen en todo caso, el medio por el que se puede condicionar de forma absoluta, a todo ente de autoridad; esto, en la medida que tales fallos condicionarían a los órganos jurisdiccionales con competencia para resolver los juicios de amparo.

Sin embargo, la obligatoriedad de tales fallos deriva, precisamente, de un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia, no el de la Corte Interamericana; así, discrepando con lo sostenido por esta última y sin ánimo de profundizar en esta cuestión dada su complejidad incluso política, los jueces nacionales no pueden estar obligados directamente por un Tratado, sino en la medida que la propia Constitución y normas u órganos de orden constitucional, así lo establezcan (como ahora lo hace el artículo 1º). Tan es así que, dejando de lado la disolución de soberanía nacional, y la

---

<sup>96</sup> Aunque no esté previsto de forma explícita, se infiere que el amparo y protección implica que se ordene a la autoridad a que: no reconozca validez a la norma general, a que cese con la omisión y luego actúe de cierta forma, o bien, a que cese de actuar (omita cierto acto), según sea el caso; dado que, esa sería la consecuencia de cesar la clase actos que pueden ser reclamados, cuando sean violatorios de aquello calificado como derecho humano.

estructuración de una supranacional que *de facto* tendría que existir para que tuviera lugar esa obligatoriedad directa; la inobservancia de los Tratados, al igual que la de los fallos que emitieran un organismo internacional al interpretarse los mismos, sólo generaría responsabilidad para los Estados parte de éstos, no para los jueces que dejaren de aplicarlos, salvo que el derecho interno previera lo contrario, como sí ocurre con las autoridades partes en el juicio de amparo.

Así las cosas, puede advertirse que en su actuación, esto es, en normas generales, actos u omisiones, los órganos del Estado Mexicano invariablemente deben prevenir, sancionar y reparar la ausencia o privación de aquello que, por virtud de los preceptos constitucionales, tenga asignada la categoría de derecho humano a favor de toda persona, por así preverlo la Constitución, Tratados de los que México es parte, o por la CIDH, a efecto de no incurrir en una violación al mismo.

En ese sentido, me parece oportuno traer a cita dos tesis recientemente emitidas por órganos del Poder Judicial de la Federación, al ejercer control de constitucionalidad; en éstas, se reconocieron dos cuestiones indicadas anteriormente, a saber: a) que los particulares pueden condicionar a órganos del estado, incluso legislativos, a que dicten normas que conlleven una limitación a terceros, atendiendo al contenido de un derecho humano; y b) que la prerrogativa anterior, significa que los particulares resultan, indirectamente, obligados por un derecho humano. Las tesis aludidas, son citadas según abordan las cuestiones precisadas en los incisos previos, las cuales también subrayo.

**OMISIÓN LEGISLATIVA. NO PUEDE OPONERSE COMO EXCUSA PARA EL INCUMPLIMIENTO DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL.**

En la exposición de motivos del proyecto de decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente estableció que los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, deben reconocerse y tutelarse como normas programáticas pero exigibles individual o colectivamente, con plena eficacia jurídica, debiendo contar con garantías adecuadas para su protección. Para lograr ese objetivo, entre otros medios, se dispuso la atribución de los tribunales de la Federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que incurran los poderes públicos al desarrollar los derechos sociales, ya que dada su naturaleza prestacional, las omisiones son su principal medio de violación, expresándolo así el Constituyente como un mandato claro y categórico, precisándose que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su

carácter individual o social. Ahora bien, con motivo de la mencionada reforma, en la Ley de Amparo se contempla que a través del juicio de amparo se proteja a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva individual o conjuntamente por dos o más personas -colectivamente-, tal es el caso de los derechos colectivos, cuya naturaleza es la supraindividualidad e indivisibilidad, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección a los derechos sociales que, por su naturaleza, inciden en un colectivo. Asimismo, en el artículo 77 de la citada ley se establece expresamente que los efectos de la concesión del amparo pueden versar respecto de actos de carácter omisivo. En esa medida, se colige que el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario que por mandato constitucional puede tener por objeto la solución de controversias de actos de naturaleza omisiva. Lo anterior, en consonancia con la nueva redacción del artículo 1o. constitucional, específicamente en su párrafo tercero, en el cual se estipula que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que de suyo implica, por parte del legislador, el desarrollo de leyes que doten de contenido y eficacia este imperativo constitucional, que protejan y garanticen el abanico de derechos que prevé la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pues el propósito fundamental es hacer operativos, en el plano fáctico, los derechos humanos a través de leyes secundarias que recojan los valores, principios y fines de dichas prerrogativas fundamentales. Por lo anterior, una omisión legislativa no puede oponerse como excusa para incumplir un precepto constitucional, argumentando dificultad o incompatibilidad con los efectos en cuanto al cumplimiento de una eventual concesión del amparo, lo que redundaría en una violación al derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, que debe reflejarse en la disponibilidad de recursos efectivos, sencillos y rápidos para dar respuesta y tutela restaurativa a cualquier violación.<sup>97</sup>

REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 10. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación a todo el ordenamiento jurídico, no sólo como normas secundarias, pues de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la intención del Constituyente Permanente es garantizar que se apliquen eficaz y directamente, así como incorporar expresamente en el artículo 1o.

---

<sup>97</sup> La tesis aislada citada, recientemente establecida, se encuentra identificada como la 1.4°.A. 23 K, de la Décima Época, y fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 13 de diciembre de 2012, dentro de su publicación semanal.

constitucional el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como *pro personae* o *pro homine*, que indica que éstos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible y limitando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban. De conformidad con lo anterior, corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.<sup>98</sup>

Considerando el breve análisis constitucional previo, así como el referente conceptual del medio ambiente, de igual rango, planteado en el tema anterior; son suficientes para concluir que en el sistema jurídico mexicano el derecho fundamental a un medio ambiente sano se configuran como:

*La posibilidad de todas las personas, prevista en la Constitución, de ejercer actos de índole jurisdiccional (juicio de amparo), por los que cualquier órgano del Estado Mexicano, se encuentra condicionado a omitir o realizar determinados actos, así como a emitir normas generales, en términos tales que éstos o terceros prevengan, o reparen efectivamente, el agotamiento de elementos naturales bióticos y abióticos que sin ser sostenidos artificialmente, su preservación genera las condiciones indispensables para que uno o más humanos estén en constante posibilidad de desplegar plenamente sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales incluyendo su expresión social, indispensables para que no se perturbe su bienestar dado por las mismas; o por las cuales, inclusive, sean sancionada la causación de dicha privación.*

Cabe puntualizar, en relación a la definición y caracterización del derecho fundamental un medio ambiente sano anterior, que cuando en ésta me refiero a uno o más seres humanos, lo hago aludiendo a aquéllos que, en términos la prescripción constitucional, son quienes pueden ejercer el condicionamiento a los órganos del Estado, en el sentido de universalidad que emplea Ferrajoli para calificar a los derechos fundamentales;<sup>99</sup> pues cada derecho fundamental, entre otros, el de un medio ambiente sano, a la

---

<sup>98</sup> Esta tesis aislada está identificada como la 1ª. CXCIV/2012, de la Décima Época, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012 Tomo 1, página 522.

<sup>99</sup> *Vid supra* en 2.2.1.- Conceptualización teórica de derecho fundamental.

salud, a la vivienda etc. supone una cualificación específica de ciertas personas, para considerarlas titulares del mismo, como quedará manifiesto en el tema siguiente.

#### 2.2.3.2.- Titularidad.

¿Quiénes son las personas que, por virtud de las normas constitucionales, condicionan a los órganos del Estado a dictar actos o normas en términos tales que, tanto estos últimos como terceros, prevengan, o reparen el agotamiento o modificación de los elementos naturales bióticos y abióticos a cuya preservación se circunscribe el derecho fundamental a un medio ambiente sano?

La fracción I del artículo 107 constitucional es el precepto en el cual se indican las cualidades o particularidades de las personas por quienes se encuentra condicionada la actuación del Estado, pues en este mismo se prescribe quiénes pueden ejercer el medio de control constitucional ahí previsto, el juicio de amparo; por lo tanto, y conforme al análisis constitucional antes expuesto, se puede decir que en dicho precepto se precisa quiénes son las personas titulares del derecho fundamental a un medio ambiente sano.

Del numeral aludido se desprende que, el juicio de amparo se seguirá a instancia del titular, o titulares de un derecho, o de un interés legítimo individual o colectivo que aleguen ser afectados en su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, por un acto violatorio de los derechos reconocidos constitucionalmente.<sup>100</sup>

Acorde a lo anterior, el juicio de amparo se tramitará a instancia de titulares de un derecho, o de un interés legítimo individual o colectivo, que se ocupe o tenga por objeto algo que constituye un medio ambiente sano, siempre que aleguen sufrir una afectación jurídica, ya sea directamente o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, por un acto que tenga como consecuencia, precisamente, la privación de un medio ambiente sano.

De ahí se sigue que, son titulares del derecho fundamental a un medio ambiente sano, las personas titulares de un derecho individual o colectivo ya contemplado en una ley u

---

<sup>100</sup> *Vid infra* 3.5- Juicio de amparo en materia ambiental.

otra norma no constitucional, que tenga por objeto algún elemento constitutivo del medio ambiente;<sup>101</sup> pues, en ese supuesto pueden promover juicio de amparo, y condicionar a cualquier órgano del Estado a no emitir acto alguno que conlleve la privación de ese derecho individual o colectivo, porque ello conllevaría la propia privación de alguno de los elementos que constituye un medio ambiente sano, tutelados por ese derecho del que son titulares.

Ahora bien, como antes indiqué, la fracción I del artículo 107 constitucional prevé que también procederá juicio de amparo a instancia de titulares de un interés legítimo; sin embargo, éste término no es definido en el precepto en análisis, de modo que tampoco indica expresamente quiénes son sus titulares; por ello, estimo conveniente atender a una de las interpretaciones más descriptivas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha efectuado, de dicho precepto, en relación a la significación de tal término.

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en

---

<sup>101</sup> Por ejemplo, en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar la responsabilidad ambiental, reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, y otras prestaciones a: los habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente; las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea proteger el ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de dichas comunidades; entre otras entidades.

específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.<sup>102</sup>

Cabe mencionar que, aunque la tesis de jurisprudencia no define el concepto de interés legítimo, sí lo caracteriza aportando algunos de sus elementos esenciales que lo identifican, a partir de los cuales se puede dar una noción más concreta del mismo; así, atendiendo a tal caracterización, se tiene que el interés legítimo corresponde a la persona que es beneficiaria de algo de interés y trascendencia colectiva, así reconocido por una norma constitucional, cuya transgresión por un acto de autoridad, tiene efectos concretos en tal persona o en una colectividad.

En esa tesitura, y considerando que el juicio de amparo se sigue a instancia del titular o titulares de un interés legítimo individual o colectivo en los términos que expuse anteriormente; me parece que puede concluirse válidamente en que, los titulares de un interés legítimo individual o colectivo, son aquellas personas que por encontrarse en una situación jurídica específica, se benefician de aquello que tiene una trascendencia colectiva, y que es calificado como derecho humano por la constitución, del cual pueden verse privadas en una forma individual o colectiva por virtud de un acto de autoridad.<sup>103</sup>

Así, resulta inconcuso que el juicio de amparo también será tramitado a instancia de aquellas personas que por encontrarse en una situación jurídica específica, se benefician de modo individual o colectivo, de la continuidad o preservación de los elementos bióticos y abióticos que sin ser sostenidos artificialmente, generan las condiciones indispensables para que estén en constante posibilidad de desplegar plenamente sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales incluyendo su expresión social, y con ello no se perturbe su bienestar, dado por las mismas, ya sea en lo individual o en lo colectivo.

---

<sup>102</sup> La tesis de jurisprudencia es la identificada como la 2ª. LXXX/2013, de la Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013 Tomo 3, página 1854.

<sup>103</sup> *Vid supra* lo apuntado en 1.2.2.- Derechos colectivos difusos.

### 2.3.- OBSERVANCIA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN MEDIO AMBIENTE SANO, Y SU RELACIÓN CON PROCEDIMIENTOS PARA PROCURAR EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DEL DERECHO AMBIENTAL SUSTANTIVO.

Conforme a lo expuesto en temas previos, la observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano, en el orden federal, según ya lo apuntaba al culminar el Capítulo anterior, estriba en dos factores:

a) en la existencia de las normas que conforman el derecho ambiental sustantivo federal, esto es, normas que prevén conductas de repercusión ambiental a las que hacen objeto de prohibición, o de un deber de realizarlas, ya sea con carácter preventivo, mitigatorio o resarcitorio; y

b) en la existencia de normas por las que puedan hacerse efectivas las prohibiciones o deberes de realizar las conductas de repercusión ambiental objeto de las dichas normas ambientales sustantivas, esto es, normas que establezcan el cumplimiento forzoso de éstas últimas, ya sean preventivas, mitigatorias o resarcitorias.

Puesto que, sólo en la conjugación de esos dos factores, tanto los órganos del Estado, como terceros, resultan efectivamente impedidos para agotar, o inferir afectaciones a ciertos elementos naturales bióticos o abióticos que generan las condiciones indispensables para que una persona en lo individual, o más en colectivo, estén en constante posibilidad de desplegar plenamente sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales incluyendo su expresión social, y con ello no se perturbe su bienestar dado por las mismas; surtiéndose así, el cumplimiento del derecho ambiental a un medio ambiente sano previsto en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional.

Atendiendo a lo anterior, estimo pertinente precisar que, en lo sucesivo presumiré que el cumplimiento de las normas preventivas, mitigatorias, de control o resarcitorias de afectaciones y daños ambientales, del orden federal vigentes, cuya caracterización expuse en el Capítulo anterior; conlleva la preservación de los elementos bióticos o abióticos que generan las condiciones indispensables para que una persona en lo individual, o más en colectivo, estén en constante posibilidad de desplegar plenamente sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales incluyendo su expresión social, y con ello no se perturbe su bienestar dado por las mismas.

Sentado lo anterior, entonces puede decirse que la existencia de procedimientos efectivos para procurar el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo federal,<sup>104</sup> implican el cumplimiento del derecho fundamental a un medio ambiente sano; esto, siempre que mediante la tramitación de dichos procedimientos se impida, tanto a los órganos del Estado, como a terceros, agotar, o inferir afectaciones, a elementos bióticos o abióticos con las cualidades ya previamente precisadas.

Consecuentemente, la prescripción contenida en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional, da sostén jurídico a la existencia de procedimientos por los que se pueda exigir el cumplimiento forzoso de las normas ambientales sustantivas federales vigentes, sin importar si son de carácter preventivo, mitigatorio y resarcitorio.

Por lo tanto, la prescripción contenida en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional, esto es, el derecho fundamental a un medio ambiente sano; da sostén jurídico a la configuración de derechos colectivos difusos de índole ambiental, cuyo ejercicio supondría exigir el cumplimiento de las normas ambientales sustantivas federales vigentes, sin importar si son de carácter preventivo, mitigatorio y resarcitorio, a cualquier tercero que estuviere obligado a ello.

Frente a ese escenario, el análisis que efectuaré en el capítulo siguiente sólo tendrá por objeto, determinar si los procedimientos con injerencia en el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo federal, tienen efectividad tal que constituyan observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano previsto en el quinto párrafo del artículo 4 Constitucional; esto es, si mediante su tramitación se impide, tanto a los órganos del Estado, como a terceros, inferir afectaciones a elementos bióticos o abióticos cuya preservación genera condiciones para que una persona determinada, o más, desarrollen sus facultades vitales.

---

<sup>104</sup> *Vid supra* la noción de efectividad del cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo en: 1.1.- Cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo, su eficacia, eficiencia y efectividad.

### **III.- PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO FORZOSO DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL SUSTANTIVA EN EL ORDEN FEDERAL.**

En este Capítulo analizaré cómo están configurados: a) la legitimación activa<sup>1</sup> en los procedimientos jurídicos relacionados con el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo; b) actos contra los que proceden, tratándose de algunos de éstos; y c) el objeto de los mismos;<sup>2</sup> pues el análisis de estos tres aspectos permite advertir si su tramitación puede tener como consecuencia, una determinación por la que se exija el cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas federales, preventivas, mitigatorias o resarcitorias, y de ser el caso, en qué o quiénes radica la posibilidad de iniciar su trámite.

Así, pretendo poner en manifiesto, si mediante los procedimientos aludidos se puede impedir a los órganos del Estado, así como a terceros, que incumplan normas ambientales sustantivas federales preventivas, mitigatorias o resarcitorias, de forma indefinida o absoluta generando con ello una violación continua o permanente al derecho fundamental a un medio ambiente sano; pues como indiqué, presumo que dichas normas constituyen una parte del cumplimiento a dicho derecho, su inobservancia, es entonces, una violación al mismo.

#### **3.1.- DENUNCIA POPULAR.**

La denuncia popular se define como un instrumento por el que la ciudadanía puede hacer del conocimiento de las autoridades ambientales, la existencia de un hecho, acto

---

<sup>1</sup> Véase en Palacios Hincapié, Juan Ángel, *Acciones populares y de grupo. La legitimación en las acciones colectivas a la luz del Derecho Comparado.*, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA, Colombia, 2012, p.26. De los elementos esenciales de legitimación que refiere el autor, parto para la definición de legitimación aquí propuesta, ésta es: La calidad que la Ley establece como condición para que cierto sujeto de derecho, pueda instar a una autoridad a que declare o determine la existencia de una situación jurídica que constituye su pretensión; ya sea en una forma activa o pasiva, es decir, planteándola como una demanda, o como una respuesta a esta última.

<sup>2</sup> Véase en Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Volumen I, Valleta Ediciones, 2005, p.p. 64 – 67. Coincido y adopto la posición del autor en la que apunta que el objeto del proceso, que aquí amplió a los procedimientos jurídicos, se identifica con aquella voluntad concreta de la Ley –aquello previsto en la Ley como deber o derecho-, de la cual se pide su afirmación y actuación, es decir, que la autoridad reconozca, o bien, imponga un deber o derecho a cierto tercero. Por ello, en esta investigación por objeto de un procedimiento se entenderá: La determinación que consiste en establecer si un tercero está, o no, en una situación jurídica que le irroga un deber de realizar u omitir cierto acto, y que los órganos administrativos o judiciales del Estado están compelidos a emitir para concluir un procedimiento de índole administrativo o judicial, respectivamente, acorde a las normas que establecen el mismo.

u omisión causante de afectaciones al ambiente, y contrario a las disposiciones jurídicas que lo protegen; el cual da origen a un procedimiento administrativo que involucra tres partes: el denunciante, la persona a la que se atribuye la realización de dichos hechos, actos u omisiones, así como la autoridad administrativa encargada de investigar y de determinar la existencia e irregularidad de los hechos u omisiones denunciados; el cual tiene como finalidad, que las autoridades realicen lo jurídicamente conducente para sancionar los hechos u omisiones denunciados, y así evitar daños ambientales y/o desequilibrios ecológicos.<sup>3</sup>

La denuncia popular es un procedimiento administrativo contemplado en la gran mayoría de Leyes federales de índole ambiental;<sup>4</sup> sin embargo, las normas que establecen los actos que lo componen, se contienen en el Capítulo VII, Título Sexto de la LGEEPA, y como ésta lo indica, sólo de forma supletoria en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

### 3.1.1.- Legitimación activa.

En la denuncia popular, la legitimación se encuentra configurada por lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 189 de la LGEEPA, pues en éste prevé: "*Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico*".

Del precepto citado se desprende que, cualquier persona física o moral, sin importar la relación que tenga con los actos, hechos u omisiones que denuncie; puede hacerlos del conocimiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) a efecto de que ésta, le dé el trámite que corresponde a una denuncia popular.

---

<sup>3</sup> López Sela, Pedro Luis, y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho Ambiental*, IURE Editores, México, 2008, p. 320 y 321.

<sup>4</sup> La denuncia popular se prevé en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Aguas Nacionales, y Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

De ahí se colige, que el precepto en comento no establece calificación alguna que implique condicionar el trámite de una denuncia a que, quien denuncie sea quien experimente un perjuicio de *facto* o jurídico (sea titular de un interés jurídico o legítimo).

Una postura similar, relativa a la configuración de legitimación en la denuncia popular, ha sido sostenida por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación; así, en la tesis aislada que a continuación se transcribe, se establece que la LGEEPA, por virtud de lo dispuesto en su artículo 189 y otros, no contempla que el denunciante debe satisfacer cualificación alguna para que se dé trámite a su denuncia *popular*.

**PERSONALIDAD. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO CUANDO SE ADUCE LA FALTA DE AQUÉLLA CON MOTIVO DE UNA DENUNCIA POPULAR PREVISTA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (INAPLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN).**

En la jurisprudencia P./J. 4/2001 de rubro "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO." el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, de manera excepcional, procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, debiendo determinarse objetivamente la afectación que aquéllas ocasionen a las partes, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, como sucede en el caso de la personalidad, pues las razones que sostuvo el Alto Tribunal al respecto partieron de considerar que la personalidad es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que la resolución que se dicte al respecto no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva, por lo que causa un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado mediante el juicio de amparo indirecto. Dichos elementos son coincidentes con un examen de las características de la personalidad en una acción civil o en una contienda en que dicha cuestión es relevante para la debida integración de la litis y la resolución dictada al respecto tiene efectos constitutivos, de tal forma que de no surtirse tales elementos sería injustificado considerar a las cuestiones de personalidad como de una afectación extraordinaria que hiciera procedente el juicio de amparo indirecto en su contra, conforme a lo dispuesto por el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo. Por tanto, **en el caso del procedimiento administrativo instaurado ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con motivo de una denuncia regida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, cuyo procedimiento reviste las características de una verdadera acción

popular, se estima que no se surten los elementos referidos en el criterio jurisprudencial antes citado para estimar que las cuestiones de personalidad tienen la misma trascendencia, y que son relevantes para la debida integración de la litis, además de que afectan en grado extraordinario a los denunciados por la vía popular, pues **de conformidad con lo dispuesto por los artículos 189, 190 y 202 de la ley en cita, en dicho procedimiento resulta intrascendente la personalidad de quien promueve la acción, toda vez que la denuncia popular puede ser presentada por toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, por actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales,** pudiéndose solicitar incluso que se guarde en secreto la identidad del denunciante, aunado a que la propia autoridad puede ejercer oficiosamente las acciones legales que correspondan, lo que es coincidente con el carácter que la doctrina reconoce como derecho social a protección, en los mismos términos que la Constitución General de la República da a la protección al medio ambiente; por lo que se concluye que en ese procedimiento la personalidad no es de tal importancia que afecte a las partes en grado predominante o superior, resultando improcedente el amparo indirecto que se promueva contra dicho procedimiento, aduciendo la falta de personalidad del denunciante.<sup>5</sup>

Como también se aprecia en la tesis citada, los grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, tienen legitimación para iniciar un procedimiento de denuncia popular; sin que deban satisfacer requisito adicional alguno, como cantidad mínima de integrantes, objeto o razones específicas que los vinculen como agrupación, o cualquier otra condición, para que éste tipo de agrupaciones puedan iniciar un procedimiento de denuncia popular, por no establecerlo así la LGEEPA en su artículo 189, ni en ningún otro.

En ese sentido, puede concluirse que cualquier persona física, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, que conozca de la existencia de actos u omisiones probablemente constitutivos de una contravención a disposiciones ambientales sustantivas; está legitimada para instar, e incluso exigir a la PROFEPA, que inicie y dé trámite a la denuncia que de tales hechos, haga dicha persona.

---

<sup>5</sup> Tesis aislada VI.Io.A.244 Ade la Novena Época, proveniente de Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Enero de 2008, página 2808.

### 3.1.2.- Objeto del procedimiento.

El artículo 199 de la LGEEPA contempla las únicas causas que pueden poner fin a un procedimiento de denuncia popular,<sup>6</sup> de lo cual se infiere que, en las determinaciones por las que se actualizan tales causas, radica el objeto de dicho procedimiento.

Las causas indicadas en las fracciones I, IV y V, del artículo 199, a saber: la incompetencia de la PROFEPA para conocer de la denuncia, la falta de interés del denunciante y la acumulación del expediente, pueden actualizarse en un acto inmediato posterior a la presentación de la denuncia;<sup>7</sup> mientras que la contemplada en la VIII relativa al desistimiento del denunciante, puede serlo en cualquier momento posterior a la presentación de la denuncia.

En esa tesitura, se sigue que sólo en las resoluciones por las que se actualice cualesquiera de las causas previstas en las fracciones II, III, VI y VIII del artículo 199, a saber: a) la emisión de una recomendación; b) la inexistencia de una contravención a la normatividad ambiental; c) la solución de la denuncia mediante conciliación entre las partes; y d) la emisión de una resolución derivada de un procedimiento de inspección; constituyen determinaciones que la PROFEPA está compelida a dictar para culminar un procedimiento de denuncia popular, por ende, en ese tipo de determinaciones puede radicar el objeto de dicho procedimiento.

---

<sup>6</sup> Artículo 199.- Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

**I.-** Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;

**II.-** Por haberse dictado la recomendación correspondiente;

**III.-** Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;

**IV.-** Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;

**V.-** Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;

**VI.-** Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;

**VII.-** Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o

**VIII.-** Por desistimiento del denunciante.

<sup>7</sup> La PROFEPA tendrá por improcedente la denuncia en tres supuestos, cuya actualización ha de determinarse en el proveído que debe recaer a la presentación de la misma, éstos son: 1) si en la formulación de la denuncia no se indican los datos requeridos en las cuatro fracciones del artículo 190 de la LGEEPA, atendiendo a lo previsto supletoriamente en el artículo 43 de la LFPA; 2) por la notoria improcedencia de la denuncia, acorde al penúltimo párrafo del artículo 190 de la LGEEPA; y 3) por la falta de interés del denunciante si la PROFEPA, al cumplir con el deber de calificar la denuncia para determinar su trámite correspondiente, advierte tal *falta*, entonces lo procedente será que concluya el expediente respectivo.

Ahora, la determinación de la que la PROFEPA en la que resuelve que no existen contravenciones a la normatividad ambiental,<sup>8</sup> evidentemente, **se contrae a establecer con un carácter meramente declarativo**, que los hechos mencionados por el denunciante en la formulación de su denuncia, y que se imputan a cierto tercero, no constituyen una contravención a la normatividad ambiental federal, una vez valoradas las pruebas y documentos que hubieren aportado, denunciante, denunciado y PROFEPA.<sup>9</sup>

Por otro lado, la emisión de una recomendación conlleva que se determine, acorde al diverso 195 de la LGEEPA, que una autoridad federal, estatal o municipal ha incurrido en una contravención, evidentemente, a la normatividad ambiental federal; y por otra parte, que tal contravención se subsanaría si ésta ejecuta determinadas acciones que no revisten carácter vinculatorio, por virtud de este tipo de resolución.

Ahora, en lo concerniente a la culminación de la denuncia popular mediante conciliación entre las partes, supone dos clases de determinación; una de un tipo ya indicado, esta es, en la que se establezca que no hay contravenciones a la normatividad ambiental; y otra conclusiva de un procedimiento de conciliación entre las partes, cuyo agotamiento está condicionado a la inexistencia de dicha contravención, según lo dispone el artículo 196 de la LGEEPA.<sup>10</sup>

Atendiendo al condicionamiento relativo a la inexistencia de contravención a la normatividad ambiental, no puede sostenerse que la PROFEPA se encuentre compelida a emitir una resolución por la cual solucione una denuncia mediante conciliación, para culminar el procedimiento respectivo; porque la determinación que pudiere recaer a un procedimiento conciliatorio, en todo caso, presupone un acuerdo, incierto, de las partes involucradas en una denuncia, y ajeno a determinación alguna de la PROFEPA.

---

<sup>8</sup> Esta determinación actualiza la causa de conclusión del procedimiento de denuncia popular prevista en la fracción III del artículo 199 de la LGEEPA.

<sup>9</sup> El artículo 193, contempla expresamente la obligación de la PROFEPA de considerar el material probatorio que se hubiere aportado por el denunciante; en relación a los hechos denunciados y que la autoridad hubiere establecido, hayan sido imputados acorde al artículo 192 de la LGEEPA.

<sup>10</sup> Artículo 196.- Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas

Por otra parte, para que la emisión de una resolución derivada de un procedimiento de inspección, culmine un procedimiento de denuncia, no se requiere que ésta sea dictada en un sentido particular, o que establezca una situación jurídica específica; sin embargo, sí presupone que se haya instaurado un procedimiento de inspección, que éste lo hubiere sido respecto al tercero a quien se hubieren imputado los actos denunciados, y que además se hubiere contraído a tales hechos.

Así las cosas, puede concluirse que la determinación en la que se establece: a) la inexistencia de contravenciones a la normatividad ambiental federal; b) una recomendación; c) se resuelve un procedimiento de inspección; constituyen las únicas determinaciones que la PROFEPA puede dictar para poner fin al procedimiento de denuncia popular.

Consecuentemente, el objeto del procedimiento de denuncia popular consiste en lo que dichas determinaciones se contraen a establecer, esto es:

a) establecer, en forma meramente declarativa, si los actos, hechos u omisiones indicados por cierta persona, e imputados a un tercero, no constituyen una contravención a la normatividad ambiental federal, cuando así pueda concluirse una vez valorados los documentos y pruebas que hubieren sido aportados por, denunciante, denunciado o PROFEPA; y en defecto de lo anterior,

b) establecer en un tenor declarativo, por un lado, si los hechos denunciados por una persona, son atribuibles a una autoridad federal, estatal o municipal, y constituyen una contravención a alguna disposición ambiental de orden federal; por otro lado, las acciones cuya ejecución, sin ser obligatoria, subsanaría tal contravención; o bien,

c) establecer mediante un procedimiento de inspección que se instaure respecto a los hechos y terceros que hubieren sido denunciados, lo que la autoridad estime correspondiente para la conclusión del mismo, acorde a las disposiciones que rigen tal procedimiento.<sup>11</sup>

Por lo tanto, es evidente que el procedimiento de denuncia popular puede ser incoado a petición de cualquier persona, sin embargo, mediante el trámite de éste tal persona

---

<sup>11</sup> *Vid infra* en tema 3.2.- Procedimiento de Inspección y Vigilancia.

no puede lograr que la PROFEPA determine si un particular se encuentra obligado a cumplir con norma ambiental sustantiva alguna; en todo caso, lo más que dicha autoridad está compelida a efectuar, como consecuencia de dicha denuncia, es un procedimiento de inspección ambiental, pero sin directiva alguna respecto de las sanciones que pudieren ser impuestas por los hechos objeto de denuncia.

### 3.2.- PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

Se entiende por procedimiento de inspección y vigilancia ambiental, el conjunto de actos de derecho público que llevan a cabo las autoridades administrativas competentes de tal materia, en el domicilio, local, establecimiento, bodegas, fábricas, negocios, medios de transporte, instalaciones, bienes, insumos o sustancias de propiedad o posesión de las personas públicas o privadas, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o no las normas sobre equilibrio ecológico y de protección al ambiente, para que de esta forma se puedan dictar medidas de seguridad, educativas o imponer sanciones por infracciones a los preceptos jurídicos respectivos.<sup>12</sup>

Los normas que establecen los actos que componen el procedimiento de inspección ambiental, se contienen en el Capítulo II, intitulado Inspección y Vigilancia, del Título Sexto de la LGEEPA; no obstante, dicho procedimiento también es contemplado por la mayoría de leyes federales ambientales,<sup>13</sup> y en tales casos, las normas de la LGEEPA les son aplicables supletoriamente.

#### 3.2.1.- Legitimación en el procedimiento de inspección.

Atendiendo a la noción de legitimación que se adopta en esta investigación,<sup>14</sup> puede afirmarse que en el procedimiento de inspección no existe la figura jurídica de legitimación.

---

<sup>12</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, IURE Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2013, p. 285.

<sup>13</sup> Los procedimientos de inspección a los que les son aplicables las normas de la LGEEPA, se contemplan en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, y Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

<sup>14</sup> *Vid supra* en el inicio de este Capítulo.

En efecto, a través del concepto de legitimación adoptado en esta investigación, se puede analizar si las normas que contemplan los procedimientos que identifiqué como relacionados con el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo federal; establecen la posibilidad para ciertos sujetos, de instar a una autoridad a que declare o determine la existencia de una situación jurídica de índole ambiental que constituye su pretensión, previo trámite de un procedimiento.

Ajustándome a tal marco conceptual, es evidente que, las normas que instituyen el procedimiento de inspección, no establecen posibilidad jurídica alguna para que particulares, insten a una autoridad a que declare o determine la existencia de una situación jurídica de índole ambiental que constituya su pretensión, previo trámite de dicho procedimiento; pues el mismo únicamente puede ser iniciado y culminado por la PROFEPA.<sup>15</sup>

### 3.2.2.- Objeto del procedimiento.

En la resolución que pone fin al procedimiento de inspección, únicamente pueden emitirse, según lo dispone el artículo 169 de la LGEEPA, las determinaciones siguientes: *1) las sanciones a las que se haya hecho acreedor el responsable; 2) Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas; 3) El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior -168-, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública; y 4) Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución.*<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Además de diversas disposiciones de la LGEEPA de las que se desprende que la PROFEPA es la autoridad facultada para iniciar y tramitar el procedimiento de inspección y vigilancia que se contempla en dicha Ley; el artículo 45, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, prevé que tal autoridad está investida de la facultad aludida.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 169.- La resolución del procedimiento administrativo contendrá:

- I. Las sanciones a que se haya hecho acreedor el responsable;
- II. Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas;
- III. El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública, y
- IV. Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución.

Entre las determinaciones precisadas en los incisos previos, la descrita en el inciso 3) no puede considerarse como una determinación que la PROFEPA esté compelida a dictar para culminar el procedimiento de inspección; puesto que supone la celebración de un convenio, acto absolutamente voluntario en el cual, inspeccionado y la PROFEPA, convengan la realización de acciones para reparar y compensar los daños que aquél hubiere ocasionado al ambiente,<sup>17</sup> por ende, no puede considerarse como una determinación que esté compelida a dictar dicha autoridad.<sup>18</sup>

Tampoco puede considerarse como una determinación de carácter conclusivo, la determinación precisada previamente en el inciso 4), pues consiste en una especificación relativa al momento límite para la ejecución de las acciones impuestas con carácter obligatorio, por virtud de las sanciones y medidas correctivas aludidas en los incisos 1) y 2); de modo que, es una especificación que no puede tener lugar de forma independiente, sino que es constitutiva de las sanciones y medidas correctivas.

Por lo tanto, sólo las determinaciones consistentes en la imposición de sanciones, y de medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas –al realizar la inspección-<sup>19</sup>; son los únicos tipos de determinaciones que la autoridad está compelida a dictar para culminar un procedimiento de inspección.<sup>20</sup>

El artículo 169 de la LGEEPA no indica expresamente en qué han de consistir las medidas correctivas, sin embargo su naturaleza puede deducirse de la referencia que

---

<sup>17</sup> El segundo párrafo del artículo 168 de la LGEEPA es del tenor literal siguiente: *Durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.*

<sup>18</sup> Cfr. con Margaín Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de la ilegalidad*, Porrúa, 5ª edición, México, 2013, p. 124. Como el autor apunta, los convenios entre la autoridad fiscal y los particulares no pueden asimilarse con una resolución administrativa, precisamente porque requieren del consentimiento de aquéllos; análogamente, los convenios en materia ambiental no constituyen resoluciones administrativas de un procedimiento.

<sup>19</sup> El artículo 164 de la LGEEPA prevé: *En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

<sup>20</sup> Aunque, la LGEEPA no prevé literalmente que siempre que tenga lugar una contravención a sus disposiciones, habrán de imponerse medidas correctivas o sanciones; la PROFEPA habrá de dictarlas en virtud de que, como autoridad, está obligada a prevenir la violación de aquello calificado como derecho humano en la constitución. Así, la PROFEPA está obligada a dictar medidas correctivas o sanciones ante el incumplimiento de una norma ambiental, siempre que con ello prevenga la eliminación de elementos bióticos o abióticos cuya preservación es indispensable para que uno o más terceros desarrollen sus facultades vitales; es decir, cuando con ello prevenga la violación de lo que la constitución califica como derecho a un medio ambiente sano, según lo expuse en el Capítulo Segundo.

dicho precepto hace sobre la finalidad de su imposición; éste contempla que dichas medidas habrán de ser tales que, al llevarse a cabo corrijan las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas en la inspección.

En esa tesitura, se sigue que las medidas correctivas habrán de ser tales que: a) su realización conlleva el cumplimiento de una disposición jurídica ambiental previamente infringida –incumplida-; por ende, b) que dicha disposición establece un deber que, aun habiendo sido incumplido, admite su posterior cumplimiento, esto es, establece un deber cuyo cumplimiento es continuo.<sup>21</sup> De ahí que, mediante tales medidas puede procurarse el cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas federales, que establezcan prohibiciones o exigencias de observancia continua.

Por otro lado, las sanciones que la PROFEPA puede dictar en la culminación de un procedimiento de inspección, se contemplan en el artículo 171 de la LGEEPA, y su imposición está condicionada a que se haya violado algún precepto de dicha Ley, reglamentos y disposiciones que de ella emanen.

Una de las sanciones aludidas es la multa, ésta consiste en una determinación de carácter punitivo dictada por un órgano del Estado, en la que se establece que un particular está obligado a pagar a este último cierta una cantidad de dinero, constituyendo así un crédito fiscal, precisamente, a favor del Estado.<sup>22</sup>

Otra de las sanciones de referencia, es la clausura temporal o definitiva; ésta consiste en una determinación de carácter punitivo, en la cual el Estado impone el deber a un particular de cesar con las actividades que efectúe en cierto establecimiento comercial, industrial, agropecuario o de cualquier otra índole productivo o servicios, durante un lapso de tiempo –temporal-, o de forma permanente –definitiva.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. con Brañes, Raúl, Op. Cit. p. 268 y 269. Conuerdo con el autor, en que las medidas correctivas tienen como fin exclusivo que se subsanen irregularidades detectadas en la inspección; lo que significa, poner fin, en lo sucesivo, a las infracciones de hubieren motivado la imposición de dichas medidas lo cual no supone reparación alguna de daño ambiental.

<sup>22</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, edición conjunta con Editorial Porrúa, México, 2009.

<sup>23</sup> Cfr. con la definición básica de clausura, en la materia tributaria en: Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, edición conjunta con Editorial Porrúa, México, 2006.

La clausura sólo puede imponerse, según lo indican los tres incisos de la fracción II del artículo 171, en tres supuestos: a) cuando el infractor no hubiere cumplido con las medidas correctivas o de urgente aplicación en los plazos fijados para tal efecto (con posterioridad a la inspección); b) cuando la infracción genere efectos negativos al ambiente y constituya una contravención a un mismo precepto por segunda o más ocasiones en un periodo de dos años;<sup>24</sup> o bien c) cuando en tres o más ocasiones se incumpla con alguna de las medidas correctivas o de urgente aplicación.

Atendiendo a los supuestos anteriores, así como a la naturaleza jurídica de las medidas correctivas, puede concluirse que en la imposición de una clausura, la PROFEPA se contrae a establecer *grosso modo* que el inspeccionado tiene el deber de cesar con actividades que efectúa ordinariamente en el establecimiento inspeccionado, temporal o permanentemente; al haber incumplido un deber de observancia continua, o por haber generado efectos negativos al ambiente, al contravenir un mismo precepto por segunda o más ocasiones en un periodo de dos años.

Otra de las sanciones que la PROFEPA puede imponer en la culminación del procedimiento de inspección es el arresto administrativo, previsto en la fracción III del artículo 171; la cual consiste en la determinación ordenada por dicha autoridad administrativa, de privar de la libertad a un particular por un periodo no mayor a 36 horas.<sup>25</sup>

Además de la sanción antes expuesta, la LGEEPA prevé en la fracción IV del artículo 171, el decomiso de los ejemplares o productos relacionados con infracciones a disposiciones forestales, de flora y fauna silvestre, o recursos genéticos; ésta consiste en una determinación que se contrae a establecer que el inspeccionado está constreñido a soportar la privación, precisamente, de la clase de bienes mencionados, a favor del Estado.<sup>26</sup>

Finalmente, la suspensión o revocación de concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgadas para la realización de actividades comerciales, industriales o

---

<sup>24</sup> Véase la definición de reincidencia para efecto de la LGEEPA en el último párrafo del artículo 171.

<sup>25</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, edición conjunta con Editorial Porrúa, México, 2009; la definición incorpora el término de 36 horas previsto en el artículo 21 Constitucional.

<sup>26</sup> Cfr. con la definición jurídica genérica de decomiso en: Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit.

de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales; es una sanción prevista en la fracción V del artículo 171, y en el diverso 172, ambos de la LGEEPA, que la PROFEPA puede imponer al inspeccionado en la culminación del procedimiento de inspección; ésta consiste en establecer que determinado acto jurídico de los tipos indicados, queda sin efecto.<sup>27</sup>

Ahora bien, en relación a las sanciones expuestas y a las medidas correctivas, la LGEEPA no prevé expresamente en su artículo 171, ni algún otro, que deben imponerse tal clase de determinaciones; tampoco que hayan de serlo de forma conjunta, aunque no se prevé que la imposición de medidas excluye a la de sanciones, o viceversa.

Sin embargo, atendiendo al condicionamiento hacia toda autoridad que supone el derecho fundamental a un medio ambiente sano, se infiere que éstas deben ser dictadas siempre que con ellas se prevenga o repare la violación al mismo, según lo apunté en el Capítulo respectivo; asimismo, que pueden ser dictadas simultáneamente, siempre y cuando lo que establezcan no suponga una exclusión recíproca que impida materializar o cumplir con ambas; lo cual puede advertirse de la tesis aislada siguiente.

**MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA.**

De los artículos 1 y 4 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", así como el 4o., quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la protección al medio ambiente es de tal importancia al interés social que implica y justifica, en cuanto resulten disponibles, restricciones para preservar y mantener ese interés en las leyes que establecen el orden público; tan es así, que en el Estado de Michoacán, la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural del Estado, su reglamento y el Programa de monitoreo a vehículos ostensiblemente contaminantes del Estado para el año 2011, están encaminados a salvaguardar dicho derecho fundamental, proteger el ambiente, conservar el patrimonio natural, propiciar el desarrollo sustentable del Estado y establecer las bases para -entre otros casos- tutelar en el ámbito de la jurisdicción estatal, el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como prevenir y controlar la contaminación del aire, el agua y el suelo y conservar el patrimonio natural de la sociedad. Por tanto, **el derecho particular debe ceder al interés de la sociedad a tener un medio ambiente**

---

<sup>27</sup> Cfr. con la definición jurídica de revocación en: Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit.

**adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental las autoridades deben velar, para que cualquier infracción, conducta u omisión que atente contra dicho derecho sea sancionada.<sup>28</sup>**

Así las cosas, atendiendo a que la PROFEPA está constreñida a dictar medidas correctivas y sanciones, al igual que las determinaciones en que éstas hacen consistir; puede decirse que el procedimiento de inspección tiene como objeto establecer:

a) si los hechos que la autoridad advierta al efectuar una inspección, constituye el incumplimiento de normas ambientales federales que establecen deberes de cumplimiento continuo, que amerita que particular inspeccionado deba realizar ciertas conductas para cumplir con éstas en lo sucesivo (tratándose de las medidas correctivas);

b) si los hechos que la autoridad advierta al efectuar una inspección, constituyen a infracción de un mismo precepto por segunda o más ocasiones en un periodo de dos años, que amerita que el inspeccionado deba cesar de realizar ciertas actividades en determinado establecimiento, durante un lapso de tiempo, o de forma permanente, (tratándose de la clausura);

c) si los hechos que la autoridad advierta al efectuar una inspección, constituye una contravención a las normas ambientales que amerita que el particular inspeccionado, deba pagar cierta cantidad de dinero, ser privado de su libertad hasta por 36 horas, o de los ejemplares o productos relacionados con infracciones a disposiciones forestales, de flora y fauna silvestre, o recursos genéticos;<sup>29</sup> o bien

d) si los hechos que la autoridad advierta al efectuar una inspección, constituye una contravención a disposiciones ambientales que amerita se deje sin efectos alguna concesión, licencia, permiso o autorización expedida a favor del inspeccionado para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales.

---

<sup>28</sup> Tesis aislada XI.1o.A.T.4 A (10a.) de la Décima Época, proveniente de Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3, Enero de 2008, página 1925.

<sup>29</sup> El artículo 173 prevé los criterios para imponer las sanciones, de modo que faculta a la PROFEPA a seleccionar el tipo de sanción a imponer pero bajo la directriz de dichos criterios, tales como, (gravedad de la infracción, condiciones económicas del infractor, la reincidencia, el carácter intencional o negligente de la infracción, o el beneficio obtenido por el infractor)

Por lo tanto, se torna evidente que mediante el procedimiento de inspección ambiental, a lo más, puede determinarse que un particular cumpla con normas ambientales sustantivas federales, siempre y cuando éstas establezcan una prohibición o exigencia que pueda ser observada continuamente, previamente incumplida; de modo que mediante este procedimiento no puede establecerse que se cumplan normas ambientales sustantivas de carácter resarcitorio, además de que, éste sólo puede ser iniciado por la PROFEPA, pero no por particular alguno.

### 3.3.- RECURSO DE REVISIÓN.

El recurso de revisión en materia ambiental es un tipo de recurso administrativo, y en ese sentido, puede definirse como un procedimiento jurídico mediante el cual un particular afectado por cierto acto de la autoridad ambiental administrativa, puede instar a la que sea jerárquicamente superior, a que determine si tal acto no fue dictado conforme a lo que la Ley dispone para tal efecto, y entonces lo revoque, anule o modifique.<sup>30</sup>

Las normas que instituyen el recurso de revocación en materia ambiental federal, se encuentran, en primer término, dentro de las diferentes leyes ambientales federales,<sup>31</sup> en segundo término y de forma supletoria, en la LFPA, por así disponerlo la gran mayoría de dichas normas.

En lo posterior, me concretaré a analizar las normas que establecen el recurso de revisión en la LGEEPA; en consideración a que dicho recurso tiene como ámbito de aplicación, las disposiciones derivadas de dicha Ley, mismas que conforman gran parte de las normas que componen el derecho ambiental sustantivo federal. Así, resta precisar que al recurso de revisión que se establece en la LGEEPA, le son supletorias las normas en materia del recurso de revisión que se contienen en la LFPA, por así disponerlo el artículo 160 de la Ley primeramente aludida.

---

<sup>30</sup> Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003, pp. 170 y 171.

<sup>31</sup> LGEEPA, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley de Aguas Nacionales.

### 3.3.1.- Legitimación activa.

Las normas que configuran la legitimación en el recurso de revisión, se encuentran en los artículos 176 y 180 de la LGEEPA; pues en dichos preceptos se establecen el tipo, o la caracterización, de las personas que podrán ejercer o iniciar el mismo.

Por un lado, el artículo 176 prevé que *"las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley –LGEEPA-, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación"*.

Aunque el artículo 176 establece en un tenor literal, *ser afectado*, como la característica indispensable para que una persona pueda impugnar las resoluciones referidas en dicho artículo; también lo es que éste no aporta mayor indicación que permita advertir con precisión, cuándo es que una persona adquiere el carácter de *afectado* respecto de las resoluciones aludidas; es decir, si ello obedece a un criterio de índole jurídico o *de facto*.

Sin embargo, puede inferirse que la afectación a la que alude el artículo 176 es una de carácter jurídico, esto es, que afecta o impide el ejercicio de una prerrogativa prevista en alguna disposición legal, a favor de ciertas personas;<sup>32</sup> pues las resoluciones que refiere dicho artículo devienen de procedimientos, y el diverso 14 constitucional dispone que, para que cualquier persona pueda ser privada de un derecho,<sup>33</sup> deben agotarse previamente formalidades de un procedimiento judicial.

Así, el concepto de *ser afectado* por una resolución, previsto como requisito para poder impugnarla, ha sido interpretado por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, como una afectación concerniente a un interés de índole jurídico;

---

<sup>32</sup> Cfr. con Brañes Raúl, Op. Cit. p. 270. El autor señala que el término afectado, previsto en el artículo 176 de la LGEEPA, debe entenderse como: *quien ha sido parte del procedimiento administrativo en que se dictó la resolución definitiva y resulta agraviado con la misma*. Sin embargo, esta precisión me parece insuficiente, pues no aporta característica alguna para dilucidar en qué consiste ser agraviado.

<sup>33</sup> El artículo 14 constitucional prevé en su segundo párrafo que: *"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforma a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho."* De modo que, si las resoluciones aludidas en el artículo 176 de la LGEEPA devienen de un procedimiento, se infiere que la instauración de éste obedece a cubrir dicha formalidad constitucional, para en su caso, privar mediante la respectiva resolución conclusiva, de ciertos derechos a una persona; la cual, entonces, resulta afectada.

precisando que tendría una connotación diferente, si tal concepto fuera calificado de forma diversa.

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 186 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE NATURAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE PUEBLA. PARA INTERPONERLO SE REQUIERE INTERÉS JURÍDICO.

El artículo 186 de la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla **no especifica si para la tramitación del recurso de revisión que prevé es necesario que el recurrente cuente con un interés jurídico o legítimo, pues se limita a señalar que la resolución dictada en el procedimiento administrativo podrá ser impugnada por los interesados.** Sin embargo, de la interpretación sistemática de dicho precepto, el cual se encuentra inmerso en el título séptimo "De las medidas de seguridad y sanciones", capítulo VI, "Del recurso administrativo de revisión", se colige que en dicho título se utilizan las palabras "interesado" o "interesados" para hacer referencia a aquellas personas respecto de las cuales la autoridad administrativa inició un procedimiento administrativo, a fin de verificar el cumplimiento de las normas ambientales, como se advierte de los artículos 172, 174 y 177 de la propia ley, en los que el legislador utilizó la palabra "interesado" solamente para indicar aquella persona que interviene directamente en el procedimiento administrativo por medio del cual la autoridad responsable ejerce sus facultades de verificación a fin de velar por el cumplimiento de las normas de carácter ambiental. Por lo que, de igual forma, al hacer referencia el artículo 186 de la ley **al concepto "interesados", éste debe entenderse como aquellas personas que intervinieron en el procedimiento administrativo.** Por tanto, el interés que deben tener quienes interponen el recurso es jurídico, en atención a su carácter de parte dentro del procedimiento administrativo cuya resolución les causa un perjuicio. Máxime que, si el legislador así lo hubiera considerado, expresamente habría establecido la posibilidad de interponer el medio de defensa acreditando un interés legítimo.<sup>34</sup>

En ese sentido, puede decirse que el artículo 176 en comento contempla que, estarán legitimados para promover recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los procedimientos administrativos que se indican en el mismo; quienes tengan interés jurídico, esto es, aquellos a quienes se les priva de un derecho, o se les impone un deber previstos en alguna disposición, por virtud de dichas resoluciones.

---

<sup>34</sup> Tesis aislada VI.1o.A.63 A (10a.) de la Décima Época, proveniente de Tribunales Colegiados de Circuito, publicación del viernes 14 de febrero de 2014 del Semanario Judicial de la Federación.

Si bien, la legitimación en el recuso de revisión, en términos del artículo 176 de LGEEPA, puede radicar en el interés jurídico; ésta no es el único tipo de legitimación existente en dicho recurso.<sup>35</sup>

En el primer párrafo del artículo 180 de la LGEEPA, se prevé que las personas físicas y morales que tengan interés legítimo podrán impugnar los actos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de dicha Ley, y a las que se aplica supletoriamente, así como a las de los reglamentos, y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, además de las de los programas de ordenamiento ecológico y de las declaratorias de áreas naturales protegidas derivados de la Ley mencionada. Mientras que, el tercer párrafo del artículo 180 referido prevé: *"para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades."*

Partiendo de los párrafos del artículo 180, previamente aludidos, se desprende que las personas físicas y morales que puedan ser afectadas por obras o actividades que contravengan las disposiciones de la LGEEPA, de aquellas a las que ésta se aplica supletoriamente, y las demás disposiciones referidas en el primer párrafo de dicho artículo; podrán impugnar aquellos actos que correspondan a tal clase de obras y actividades.

En ese sentido, estarán legitimadas para promover recurso de revisión, las personas físicas o morales de las comunidades que pueden ser afectadas por obras o actividades cuya legalidad o conformidad con las disposiciones de la LGEEPA y las demás referidas en su artículo 180, haya sido determinada, precisamente, en un acto de la autoridad ambiental, que pretenda ser recurrido en revisión por las personas mencionadas.<sup>36</sup>

Hasta aquí, estimo pertinente indicar que el artículo 180 de la LGEEPA no prevé condición adicional a las ya expuestas, para que las personas físicas o morales con las cualidades referidas, puedan promover el recurso de revisión, como lo sería una cantidad mínima de personas, de lo cual pudiere inferirse que el ejercicio de dicho

---

<sup>35</sup> Véase en Brañes Raúl, Op. Cit. p. 271 y 272. El profesor Brañes apunta que, el recurso de revisión presenta una importante variante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 180 de la LGEEPA; entre las variantes a las que alude, se encuentra la relativa a las personas que pueden ejercer recurso de revisión, diferentes a las que refiere el artículo 176.

<sup>36</sup> Vid *infra* en 3.3.2.- Actos contra los que procede el recurso de revisión; la caracterización de los actos recurribles en revisión, por virtud de lo dispuesto en el artículo 180 de la LGEEPA.

recurso debiere ser de forma colectiva; así puede decirse que, basta con que una persona física o moral, pertenezca a la comunidad que pueda ser afectada en los términos precisados en el párrafo anterior, para que pueda ejercer por sí, o junto con otras más –de dicha comunidad-, el recurso de revisión en comento. Lo anterior se corrobora con la tesis aislada siguiente.

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011.

De la exposición de motivos que dio origen al artículo 180 de la referida ley, vigente hasta el 28 de enero de 2011, **se advierte que el legislador reconoce legitimación activa para interponer el recurso de revisión a cualquier persona física y moral de las comunidades afectadas;** dicha afectación debe consistir en un daño presente o inminente a los recursos naturales, a la flora o la fauna silvestre, a la salud pública o a la calidad de vida. Así, la integración de ese recurso en la ley supone un avance en el reconocimiento del interés jurídico de las personas que no sean las destinatarias del acto administrativo, pues se trata de la implementación de un mecanismo de defensa para la protección de los intereses difusos que constituyen una parte componente de la eficacia vertical de un derecho fundamental, relativo a la obligación constitucional de la existencia de autoridades y mecanismos que garanticen la sustentabilidad del entorno ambiental, lo cual conllevaría a la indirecta protección del derecho al medio ambiente adecuado de las personas contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, a la conservación de los ecosistemas como bienes comunes, cuya protección es de orden público.<sup>37</sup>

En síntesis, tratándose de la legitimación en el recurso de revisión que prevé la LGEEPA, resulta que cualquier persona física o moral, que cuente con interés jurídico, o bien que tenga interés legítimo, en los términos precisados anteriormente; puede recurrir, en revisión, la resolución en la cual se soporte dichos tipos de interés.

### 3.3.2.- Actos contra los que procede.

Para que la autoridad ambiental administrativa se encuentre obligada a tramitar como recurso de revisión una instancia de un particular, es decir, para que sea procedente

---

<sup>37</sup> Tesis aislada 1a. XII/2012 (9a.) de la Décima Época, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, página 874.

como recurso de revisión; es indispensable que en tal instancia se impugne, el tipo de acto que la LGEEPA prevé para ese efecto.

Los artículos 176, 180 y 181 de la LGEEPA, son los que contemplan los actos que podrán ser impugnados mediante recurso de revisión, en otras palabras, en tales preceptos se indican los actos contra los cuales procede el recurso de revisión.

El artículo 176 dispone que los actos que podrán ser impugnados mediante recurso de revisión son, resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la LGEEPA, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen; de ello se sigue que, son impugnables las resoluciones definitivas de los procedimientos de denuncia popular y de inspección, cuya caracterización fue expuesta en los dos temas anteriores.

Además de las resoluciones aludidas en el párrafo anterior, el recurso de revisión también es procedente contra aquellas que resuelvan sobre el otorgamiento de una autorización (como la de impacto ambiental), permiso, licencia o cualquier otra clase de acto cuya emisión, la LGEEPA disponga, deba tener lugar cuando un particular así lo hubiere solicitado, y además, se surtan los requisitos que dicha Ley prevé para ello.<sup>38</sup>

De manera expresa, el artículo 181 de la LGEEPA dispone que las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones que sean expedidos contraviniendo las disposiciones de dicha Ley serán declaradas nulas, cuando se exija mediante recurso de revisión, acorde a los términos del artículo 180 de dicha Ley, indicados en el subtema previo; por lo tanto, ese tipo de resoluciones constituyen actos contra los cuales también resulta procedente el recurso de revisión.

Mientras que, del artículo 180 puede advertirse que la impugnación a la que éste refiere se contrae a actos administrativos;<sup>39</sup> y de éstos, concretamente a aquellos

---

<sup>38</sup> Cfr. con Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos generales*, Porrúa, México, 2013, p. 306 y 307. El autor indica que, el recurso de revisión procede, además de las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, contra las que pongan fin a una instancia o resuelvan un expediente.

<sup>39</sup> El artículo 180 de la LGEEPA prevé que “*Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales*

cuyas determinaciones –en las que éstos se hagan consistir- sean concernientes a obras o actividades que son objeto de disposiciones de la LGEEPA, de aquellas a las que se aplica supletoriamente, así como los reglamentos y normas oficiales mexicanas que deriven, tanto de éstas últimas como de la LGEEPA.<sup>40</sup>

De ahí, se infiere que el artículo 180 de la LGEEPA contempla la posibilidad de que se impugnen las resoluciones a las que aluden los diversos 176 y 181 previamente analizados, bajo una condición adicional, ésta es: que en éstas se pronuncie, determine o de pie a establecer la legalidad o ilegalidad de una obra o actividad que sea objeto de regulación de una disposición de la LGEEPA, de aquellas a las que se aplica supletoriamente, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas que deriven, tanto de éstas últimas como de dicha Ley.<sup>41</sup>

En ese orden de ideas, puede concluirse que, el recurso de revisión que se prevé en la LGEEPA es procedente contra:

a) las resoluciones definitivas de los procedimientos de denuncia popular, en las que se efectúe u omita un pronunciamiento sobre la legalidad, de una obra o actividad normada por las disposiciones de la LGEEPA, por aquellas a las que se aplica supletoriamente, así como por los reglamentos y normas oficiales mexicanas que deriven, tanto de éstas últimas como de dicha Ley;

b) las resoluciones definitivas de los procedimientos de inspección en las que, igualmente, haya una determinación que comprenda la legalidad o ilegalidad de una obra o actividad, respecto a las disposiciones indicadas en el inciso anterior; y

---

*mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes... ”.*

<sup>40</sup> Cfr. con Brañes Raúl. Op. Cit. p. 272. El profesor Brañes , me parece que con mucho atino, señala que una de las características del recurso de revisión previsto en el artículo 180, es que procede respecto de actos administrativos, que inciden, según lo indicado en la siguiente nota, en obras o actividades que contravengan las disposiciones de la LGEEPA o cualquiera de las demás indicadas en dicho artículo; con independencia de si se trata, o no, en las resoluciones dictadas en los procedimientos con motivo de la aplicación de tales disposiciones (aludidas en el artículo 176).

<sup>41</sup> *Ídem*. El autor menciona que son los actos con incidencia en dicha clase de obras o actividades, los que son impugnables; sin embargo, me parece que es más correcto señalar que, los actos administrativos impugnables, son aquellos cuyas determinaciones versan o califican la legalidad o ilegalidad de obras o actividades normadas por disposiciones de la LGEEPA, y los demás que refiere su artículo 180. Señalar que la incidencia de actos administrativos, en obras o actividades que podrían afectar a cierta comunidad, es lo que torna impugnables un acto administrativo; llevaría a sostener que se podría impugnar una autorización o acto diverso, emitido por una autoridad federal no ambiental, inclusive estatal o municipal; en tanto que, es evidente que algunos de esos autorizaciones o actos, pueden incidir en que se realicen o no, tales obras o actividades, sin que por ello se puedan impugnar mediante revisión que prevé la LGEEPA, pues no es un ámbito de competencia federal ambiental.

c) las resoluciones que recaigan a una instancia y en su caso, concedan o nieguen autorizaciones, licencias, permisos o concesiones, cuya expedición se encuentre prevista en la LGEEPA, y por las cuales se otorguen derechos, o también, se fijen restricciones para la realización de obras o actividades normadas por disposiciones de dicha Ley, o emanadas de la misma.

### 3.3.3.- Objeto del recurso.

Según lo prevé el artículo 91 de la LFPA, en la resolución del recurso de revisión la autoridad jerárquica superior a quien hubiere emitido el acto impugnado, podrá determinar: a) desechar el recurso por improcedente, o sobreseerlo; b) confirmar el acto impugnado; c) declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; o d) modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.<sup>42</sup>

A excepción del desechamiento o sobreseimiento, las demás determinaciones que puede dictar la autoridad al resolver el recurso de revisión, son las únicas que resuelven en definitiva lo planteado por el recurrente; pues el desechamiento consiste en que la autoridad determine no atender lo solicitado en el recurso, mientras que el sobreseimiento consiste en la conclusión de la instancia de revisión sin resolver la cuestión que en éste se plantea.<sup>43</sup>

En ese sentido, sólo las determinaciones en las que se resuelve lo planteado en el escrito de interposición del recurso de revisión, pueden considerarse como culminantes o conclusivas de la total tramitación de dicha instancia administrativa; por lo cual, en éstas estriba el objeto de tal recurso. Estas determinaciones pueden clasificarse *grosso modo* y para el mero efecto de exponer someramente las características de las situaciones jurídicas que se contraen en establecer, en tres categorías, pues califican: a) la validez, b) la nulidad, y c) la validez parcial –nulidad parcial-; en todos esos casos, del acto recurrido.

---

<sup>42</sup> Cfr. con Quintana Valtierra, Jesús, Op. Cit. p. 308.

<sup>43</sup> *Ídem*.

Dentro de la primer categoría –validez del acto recurrido-, identifiqué a aquellas determinaciones que al resolver el recurso de revisión, establecen que el acto impugnado resulta eficaz y exigible.<sup>44</sup> En ese sentido, la determinación en la que se confirma el acto impugnado al resolverse el recurso de revisión, según lo prevé el artículo 91, fracción II de la LFPA;<sup>45</sup> constituye una determinación que se contrae a establecer la validez del acto recurrido, por obvias razones.

Como determinaciones de la segunda categoría –que establecen nulidad del acto recurrido-, identifiqué a toda determinación que al resolver el recurso de revisión, establece la ineficacia del acto impugnado, esto es, lo priva de sus efectos de ejecutabilidad así como obligatoriedad, respecto a la autoridad y al particular destinatario del mismo, respectivamente.<sup>46</sup>

Así, las determinaciones por las que se declara la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado, inclusive la revocación total de éste, o la orden de sustituirlo, según se prevé en las fracciones III y IV del artículo 91 de la LFPA<sup>47</sup> –de aplicación supletoria; constituyen determinaciones en las que, como denominador común, se establece la nulidad inmediata de tal de acto, pues en todas estas determinaciones se le priva de su eficacia, esto es, de sus efectos de ejecutabilidad y obligatoriedad, respecto a la autoridad y el particular destinatario de éste.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> La caracterización de validez, está basada en el artículo 9 de la LFPA, de aplicación supletoria al recurso de revisión contemplado en la LGEEPA; su primer párrafo literalmente prevé: Artículo 9.- *El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.*

<sup>45</sup> Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: (...)

II. *Confirmar el acto impugnado; (...)*

<sup>46</sup> La caracterización de la nulidad la delineo a grandes rasgos, basado en el artículo 6 de la LFPA, de aplicación supletoria al recurso de revisión contemplado en la LGEEPA; **su segundo párrafo literalmente prevé:** Artículo 6.- (...) *El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. ...*

<sup>47</sup> Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: (...)

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y  
IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir un nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

<sup>48</sup> Asigno los mismos efectos de la nulidad, a la revocación y orden de sustituir un acto; porque ordenar la sustitución de éste, conlleva ordenar implícitamente su revocación total, precisamente para el efecto de que sea sustituido; lo cual supone, privar de la eficacia a todas las determinaciones que constituyen el acto impugnado, aunque sea para el efecto de sustituirlas por otras.

Para apoyar el criterio que utilizo en la formulación de las categorías anteriormente expuestas, resulta útil el contenido de la tesis que en lo posterior cito; en ésta se advierten los rasgos específicos que caracterizan la validez, así como la inexistencia, nulidad o anulabilidad de un acto de índole ambiental que puede ser recurrido. De dichos rasgos, también puede partirse para equiparar los efectos inmediatos de la revocación o la orden de sustituir un acto impugnado, con los efectos de la nulidad.

AUTORIZACIONES EN MATERIA AMBIENTAL EXPEDIDAS ILEGALMENTE. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS QUE DIERON PAUTA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO PERMITE QUE EL DAÑO CAUSADO, E INCLUSO EL IMPACTO AMBIENTAL, PUEDAN SER REMEDIADOS, AUN CUANDO HAYA CONCLUIDO LA EDIFICACIÓN.

Del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se colige que la emisión de un acto con errores, omisiones o irregularidades, producirá su nulidad, y **que la declaración relativa producirá efectos de ineficacia retroactivos**. En igual sentido, el artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo el propio ordenamiento, serán nulas, sin que sean susceptibles de producir efecto legal alguno. Esto es así, ya que **los vicios de ilegalidad son causas potenciales de invalidez y su efecto es, precisamente, la ineficacia, es decir, la eliminación - tanto en el ámbito jurídico como en el fáctico- de los actos irregulares y la cauda o secuela de consecuencias, como efecto concreto y práctico de un acto irregular**. Esta conclusión encuentra sustento en el iter que se actualiza conforme al siguiente orden: **La ilegalidad del acto es susceptible de generar su invalidez, a partir de la cual puede ejercitarse la nulidad o anulabilidad** (técnica procesal o sistema de acciones que permite al juzgador o a la autoridad administrativa, declarar la invalidez del acto, siempre que no concurran razones no invalidantes o de conservación de éste); **surge entonces la ineficacia como sanción de carácter tanto formal y jurídico (nulidad de pleno derecho o lisa y llana), como material, fáctica y funcional de las consecuencias sobrevenidas**. Así, aplicadas estas razones a la materia ambiental, la declaratoria de nulidad de autorizaciones en materia de medio ambiente expedidas ilegalmente, que dieron pauta a la construcción de un complejo turístico, permite que el daño causado, e incluso el impacto ambiental, puedan ser remediados o tasados, aun cuando haya concluido la edificación, pues los efectos y consecuencias, tanto de facto como de derecho que provisionalmente produjo la afectación, son susceptibles de analizarse, valorarse y, en su caso, destruirse o indemnizarse. Esto es así, ya que **al anularse los oficios de autorización**

**ambiental, la consecuencia es que se decreta ineficaz lo hecho materialmente, o sea la clausura o derrumbe de lo edificado, a menos que sea mayormente lesiva dicha acción, y no implique resultados concretos para la sustentabilidad pero, desde luego, sujeto a la condición insuperable de mitigar los impactos ambientales causados, con base en el principio de desarrollo sustentable que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone en su artículo 25.**<sup>49</sup>

Ahora, dentro de la tercer categoría –validez parcial del acto recurrido-, identifico a aquella determinación que al resolver el recurso de revisión en materia ambiental, establece que el acto impugnado resulta eficaz y exigible, pero sólo en una parte.<sup>50</sup>

En ese sentido, las determinaciones por las que se revoca parcialmente, modifica o se ordena modificar el acto impugnado mediante el recurso de revisión, según lo prevén las fracciones III y IV del artículo 91 de la LFPA,<sup>51</sup> respectivamente; constituyen una determinación en la que se establece la validez parcial del acto.<sup>52</sup> Puesto que, tales determinaciones tienen como denominador común privar *ipso jure* de eficacia y exigibilidad a una parte del acto impugnado, en tanto que suponen la modificación de los términos del mismo (de una parte).

Finalmente, es pertinente señalar que tratándose de la revocación, ya sea parcial o total, del acto impugnado, así como de la orden de sustituirlo o modificarlo; es posible establecer los términos en que se deberá emitir el acto que habrá de sustituir, o que constituya la modificación del impugnado a efecto que se cumplan ciertas disposiciones ambientales, según se desprende del artículo 180 de la LGEEPA.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Tesis aislada I.4o.A.808 A (9a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, página 1638.

<sup>50</sup> La caracterización de validez parcial del acto recurrido, entonces puede derivarse de la de validez o nulidad del mismo, expuestos previamente. Ello, bajo la lógica siguiente: la nulidad de una parte de un todo, en este caso del acto impugnado, supone la validez de otra de ese mismo todo, es decir, de otra parte del mismo acto impugnado.

<sup>51</sup> Véase en nota 91, el contenido literal de las fracciones de referencia.

<sup>52</sup> Equiparo la revocación parcial de un acto, con la orden de modificarlo; en virtud de que, tal clase de orden presupone revocarlo parcialmente, precisamente para el efecto de que lo revocado sea modificado. De modo que, la revocación parcial supone que, se lleve a cabo la modificación de la parte revocada.

<sup>53</sup> Cfr. con Brañes, Raúl, Op. Cit. p. 272. Señala el autor que el recurso de revisión a que se refiere el artículo 180 tiene, entre características de importancia, que las personas que pueden promover el mismo también pueden exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias con las que se observen disposiciones aplicables. Además el artículo 180 prevé literalmente en su primer párrafo que: *... las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que*

Expuestas las situaciones jurídicas que se contraen a establecer las determinaciones conclusivas del recurso de revisión, así como los actos contra los cuales es procedente; entonces puede concluirse que el recurso de revisión tiene por objeto *grosso modo* establecer:

a) si el acto impugnado en el recurso de revisión por una persona física o moral con interés jurídico o legítimo (resolución de procedimiento de denuncia popular, de una inspección, autorización de impacto, etc.), es eficaz, por ende, si las determinaciones que lo componen son ejecutables y vinculatorias respecto a la autoridad, y el particular destinatario de los mismos;

b) si el acto recurrido por una persona física o moral con interés jurídico o legítimo (resolución de procedimiento de denuncia popular, de una inspección, autorización de impacto, etc.), es ineficaz, y la o las determinaciones que lo constituyen, inejecutables y no obligatorias respecto a la autoridad, así como para el particular destinatario de éste;

c) si el acto impugnado mediante recurso de revisión por una persona física o moral con interés jurídico o legítimo (resolución de procedimiento de denuncia popular, de una inspección, autorización de impacto, etc.), es parcialmente ineficaz, y por consecuencia, si sólo algunas de las determinaciones que lo componen, o de los términos de éstas, son vinculatorias respecto a la autoridad, y el particular destinatario de éste; o

d) si el acto impugnado mediante recurso de revisión por una persona física o moral con interés jurídico o legítimo (resolución de procedimiento de denuncia popular, de una inspección, autorización de impacto, etc.), en cualquiera de los dos supuestos anteriores, debe ser sustituido o modificado de forma tal que, con ello se cumplan ciertas disposiciones ambientales previamente *incumplidas*;

Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, si bien es cierto que el recurso de revisión puede ser promovido por cualquier persona que pueda ser afectada por una actividad realizada por un particular al amparo de una resolución dictada en contravención a una

---

*dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.*

norma ambiental federal, y mediante su interposición es posible lograr que la resolución quede sin efectos; también lo es que, en *stricto* derecho su interposición no puede acarrear la emisión de una determinación en la que se exija al particular o a la autoridad, efectuar una conducta con la que, de forma implícita, se omita o realice un comportamiento prohibido o exigido, respectivamente, por una norma ambiental sustantiva federal, ni siquiera con carácter resarcitorio de la afectación que se hubiere causado al amparo de la resolución emitida ilegalmente por la autoridad, como sí podría suceder en los juicios de amparo y de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, el tipo de determinación precisado en el inciso d) merece una mención especial, dado que su emisión se asemeja a una instancia judicial. En efecto, esa clase de instancia supone que un particular demande a una autoridad –judicial-, ordene a un tercero efectuar cierta conducta conforme a derecho; por lo que, si mediante el recurso de revisión puede solicitarse la emisión de una resolución diferente a la impugnada, que sea apegada a derecho; y como ya anteriormente expuse, la autoridad que haya de hacerlo, está obligada a prevenir, así como reparar toda violación al objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano; es evidente que el recurrente podrá solicitar que se emita una determinación tal como las medidas correctivas en la resolución a un procedimiento de inspección, si con ello se previene o repara dicha violación, y no se contraviene una disposición al ser emitida.

Así, en la diversa resolución que sea emitida por la interposición del recurso de revisión, podría exigirse a un particular omita o realice, una conducta prohibida o exigida en una norma ambiental sustantiva federal; lo cual, podría dar lugar a que los órganos del ejecutivo asumieran materialmente funciones judiciales, lo que se tornaría en gran problemática, incluso de índole constitucional, si se atiende además a los efectos resarcitorios que se han atribuido a la simple nulidad de una resolución administrativa de índole ambiental, que según puede inferirse de la siguiente tesis, sea declarada como resultado de su impugnación por particulares.

MEDIO AMBIENTE. SU AFECTACIÓN POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO BASADA EN AUTORIZACIONES DECLARADAS NULAS POR HABERSE EXPEDIDO ILEGALMENTE HACE PROCEDENTE LA RESTAURACIÓN, Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTA NO SEA POSIBLE, DEBE EXIGIRSE EL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN, A EFECTO DE MITIGAR LA EXTERNALIDAD NEGATIVA GENERADA.

**Se provoca una afectación y deterioro al medio ambiente cuando, derivado de la construcción de un complejo turístico**

**basada en autorizaciones declaradas nulas por haberse expedido ilegalmente**, se introduce infraestructura al terreno ajena a la propia del ecosistema y se modifican las condiciones naturales del medio ambiente. **Esa afectación hará procedente la restauración, con el propósito de disminuir los efectos causados, y sólo cuando ésta no sea posible, debe exigirse el pago de una indemnización a efecto de mitigar lo que en teoría económica clásica se ha denominado "externalidades negativas"** -el costo social que surge como consecuencia de las actividades económicas de un sujeto o grupo económico- y que en materia ambiental se traduce en el costo que se genera para la sociedad, como consecuencia del aprovechamiento ilícito o irregular de los recursos naturales y su degradación; sin que pase inadvertido que existen también externalidades positivas, como puede ser el desarrollo económico de la región en términos laborales, turísticos y sociales, por lo cual, idealmente, lo que debe lograrse es la mitigación de la externalidad negativa sin que el particular que llevó a cabo la edificación sufra un detrimento tal, que conlleve a que su utilidad resulte ser neutra o negativa.<sup>54</sup>

### 3.4.- JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, EN MATERIA AMBIENTAL.

El juicio contencioso administrativo federal puede definirse como la serie de actos cuya realización tiene como fin, la resolución de controversias suscitadas entre los particulares y los órganos administrativos federales del Estado, que versan sobre la legalidad o ilegalidad de los actos emitidos por éstas;<sup>55</sup> así, tratándose de la materia ambiental, dicho juicio tiene como fin la resolución de controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades ambientales federales, que versan sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de índole ambiental emitidos por éstas.

Las disposiciones por las que se instituye el juicio contencioso administrativo federal, y su trámite respectivo, se contienen en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA); de modo que, estas disposiciones serán el marco jurídico para analizar el juicio contencioso administrativo federal en materia ambiental, en los subtemas siguientes.

#### 3.4.1.- Legitimación activa.

La LFPCA denomina demandante al sujeto que promueve el juicio contencioso – también llamado juicio de nulidad-, y además prevé que podrán tener tal carácter, los

---

<sup>54</sup> Tesis aislada I.4o.A.809 A (9a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, página 1809.

<sup>55</sup> Monroy Mendoza, Luis Gabriel, *Manual del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tax Editores Unidos, México, 2002, p. 11.

particulares o las autoridades administrativas;<sup>56</sup> en lo posterior, sólo me ocuparé de aquéllas disposiciones que rigen la promoción del juicio de nulidad por particulares, atendiendo al objetivo específico de este capítulo.

Para que un juicio de nulidad promovido por demandantes particulares sea procedente, acorde a lo previsto en la LFPCA, es indispensable entre otros supuestos, que el particular acredite que la resolución a impugnar mediante dicho juicio, afecta sus intereses jurídicos o legítimos, ya que el artículo 8, fracción I de dicha Ley prevé: "*Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.*"

De la prescripción transcrita se advierte, en su interpretación *contrario sensu*, que la procedencia del juicio contencioso está condicionada a que sea promovido, por regla general, contra un acto que afecte los intereses jurídicos del promovente; asimismo, que dicha regla admite una excepción, que se contrae a los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen el acto que impugne el promovente.

De ahí que, la procedencia del juicio contencioso administrativo federal que sea promovido por un particular, en virtud de lo previsto en el artículo 8, fracción I de la LFPCA, se encuentra condicionada a que el promovente tenga interés jurídico, o bien, tenga reconocido interés legítimo por la leyes que rigen el acto impugnado, esto es, tienen legitimación activa en tal juicio, los particulares con interés jurídico y aquellos que tengan reconocido interés legítimo por la leyes que rigen el acto impugnado.

En ese orden de ideas, **en el juicio contencioso administrativo en materia ambiental tendrán legitimación activa:**

a) los particulares que tengan interés jurídico,<sup>57</sup> es decir, a quienes se les priva de un derecho, o se les impone un deber previstos en alguna disposición, por virtud de algún acto de la autoridad administrativa ambiental, cuya emisión esté prevista en Leyes

---

<sup>56</sup> Margaín Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de la ilegalidad*, Porrúa, 5ª edición, México, 2013, p. 182.

<sup>57</sup> *Vid supra* en el subtema 3.1.- Legitimación activa en el recurso de revisión; para pormenores de la caracterización del interés jurídico.

federales ambientales –como la LGEEPA-, y contra el cual proceda dicho juicio, según expondré en el subtema siguiente; o bien,

b) las personas a quienes las leyes ambientales federales –como la LGEEPA-, reconozcan interés legítimo respecto el acto que sea impugnado mediante el juicio contencioso administrativo federal, y cuya emisión, evidentemente, se encuentre prevista en ese tipo de leyes.

Por lo tanto, considerando los actos en materia ambiental que son impugnables mediante juicio contencioso administrativo, según lo expongo en el subtema siguiente, así como el concepto de interés legítimo en la LGEEPA;<sup>58</sup> **tienen legitimación activa en dicho juicio de nulidad ambiental:**

a) los particulares a quienes se les priva de un derecho, o se les impone un deber, por virtud de una resolución definitiva de la autoridad administrativa ambiental federal, como la recaída a un procedimiento de inspección, o a una solicitud de autorización, permiso, licencia o concesión, previstos en la LGEEPA u otras leyes ambientales federales;

b) las personas físicas o morales de las comunidades que pueden ser afectadas por obras o actividades cuya legalidad, o conformidad con las disposiciones de la LGEEPA u otras leyes ambientales federales, y las disposiciones emanadas de éstas; haya sido determinada en una resolución definitiva tal como, la recaída a la denuncia popular, a un procedimiento de inspección, o a una solicitud de autorización, permiso, licencia o concesión, previstos en la LGEEPA u otras leyes ambientales federales.

#### 3.4.2.- Actos contra los que procede.

Las resoluciones que se impugnen en juicio de nulidad, deben ser aquellas que no admitan recurso administrativo, o admitiéndolo, su interposición sea optativa; será optativa, cuando el inconforme por la resolución no deba agotarlo antes de promover juicio de nulidad, contra de tales resoluciones.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>*Vid supra* en el subtema 3.1.- Legitimación activa en el recurso de revisión; para pormenores de la caracterización del **interés legítimo respecto de los actos impugnables en dicho recurso.**

<sup>59</sup> Margáin Manautou, Emilio, Op. Cit. p. 125.

Acorde a una interpretación concisa del antepenúltimo párrafo del artículo 14 de la LOTFJFA, que a su vez, es coincidente con lo señalado por Jesús Quintana Valtierra respecto a las resoluciones impugnables mediante recurso de revisión;<sup>60</sup> tratándose de la normatividad ambiental, el juicio contencioso administrativo federal es procedente sólo contra resoluciones de carácter general, y las conclusivas de los procedimientos en materia ambiental expuestos en los temas previos.<sup>61</sup>

En efecto, el artículo 2 de la LFPCA prevé que el juicio contencioso será procedente contra las resoluciones administrativas definitivas que prevé la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA), y contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos. Mientras que ésta última Ley, dispone en el primer párrafo del artículo 14 que, el TFJFA conocerá de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican en las fracciones de tal artículo, y en su párrafo antepenúltimo, que *las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.*

Lo preceptos aludidos, sostiene Alberto C. Sánchez Pichardo, establecen que el TFJFA conocerá de las resoluciones con el carácter de definitivas, siendo éstas, cuando no admitan recurso administrativo, o cuando la interposición de éste sea optativa;<sup>62</sup> sin embargo, es más correcto afirmar que tales preceptos disponen que serán impugnables ante el TFJFA aquellas resoluciones administrativas que actualicen cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 14 de la LOTFJFA, y además no admitan recurso, o su interposición sea optativa.

Así se pone en manifiesto que, el carácter definitivo de una resolución administrativa, el cual la hace impugnables mediante juicio contencioso, más bien estriba en: 1) que

---

<sup>60</sup> Véase en Quintana Valtierra, Jesús, Op. Cit. p. 206. El autor señala que las resoluciones impugnables mediante recurso de revisión, son aquéllas que ponen fin al procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelven un expediente; de modo que, si la procedencia del juicio contencioso está dada en función de la impugnabilidad de una resolución, puede deducirse que el mismo es procedente contra resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelven un expediente, siempre que sean recurribles de forma optativa.

<sup>61</sup> Cfr. con Aceves Ávila, Carla D. Op. Cit. p. 499. La autora sostiene que las resoluciones en materia ambiental, impugnables mediante el juicio contencioso administrativo, son las que imponen medidas correctivas o de urgente aplicación una vez que la autoridad recibe el acta de inspección, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas y las resoluciones recaídas al recurso de revisión en materia ambiental; sin embargo, su aseveración es imprecisa por lo que se indica en la nota anterior.

<sup>62</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Porrúa, México, 2013, p. 321.

ésta sea una determinación final –que su emisión no tenga como fin la de una ulterior– que actualice uno de los supuestos del artículo 14 de la LOTFJFA; y además 2) no admita recurso, o bien, su interposición sea optativa.

Ello concuerda con el significado de resolución administrativa definitiva fijado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente, en el contexto del juicio contencioso administrativo federal; pues determinó que asume tal carácter, la determinación final de la autoridad recaída a un procedimiento, o a una instancia, concerniente a alguno de los supuestos ahora previstos en el artículo 14 de la LOTFJFA; como se advierte de la tesis aislada siguiente.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.  
"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL  
CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO,  
DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

**La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés,** no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde **la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11;** ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también **debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.** En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Tesis aislada 2a. X/2003 de la Novena Época, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003,

Así, si la definitividad a la que aluden el artículo 2 de la LFPCA, y 14 de la LOTFJFA como condición para que los tipos de resoluciones previstas en este último, sean impugnables mediante juicio contencioso administrativo, se asimila a que éstas sean la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o bien, la manifestación aislada que refleja la última voluntad oficial, respecto del tipo de determinaciones previstas en el artículo 14 aludido; entonces, **las resoluciones en materia ambiental, impugnables mediante dicho juicio son:**

a) los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general en materia ambiental, diversos a los reglamentos, según lo prevé el artículo 2 de la LFPCA;

b) las que ponen fin a un procedimiento de denuncia popular, en tanto que culminan con un procedimiento administrativo, y por ello actualizan la fracción XI del artículo 14 de la LOTFJFA, ya que su trámite se ajusta supletoriamente a la LFPA;<sup>64</sup>

c) las que se dictan en la culminación de los procedimientos de inspección (en la que se pueden imponer medidas correctivas), en tanto que culminan con un procedimiento administrativo, en el cual, también pueden imponerse multas; y por ello, actualizan las fracciones III<sup>65</sup> y XI del artículo 14 de la LOTFJFA;

d) las que resuelven en definitiva las instancias de los particulares, relativas a la solicitud de autorización (como impacto ambiental), permisos, licencias o concesiones, ya sea que se dicten como culminación de un procedimiento, o de forma aislada; pues entonces, actualizan la fracción XI del artículo 14 anteriormente referida; o

---

página 336. La interpretación de la cual deriva el significado de referencia, derivó de la ley anterior a la vigente; sin embargo, la redacción de ambas leyes en el punto en comento no varió.

<sup>64</sup> Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...)

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; (...)

<sup>65</sup> (...)

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; (...)

e) las resoluciones recaídas a un recurso de revisión interpuesto contra cualesquiera de las resoluciones previas, pues tales resoluciones actualizan la fracción XII de la LOTFJA.<sup>66</sup>

### 3.4.3.- Objeto del juicio.

Como apunta Alberto Sánchez Pichardo, el juicio de nulidad encuentra su conclusión en el pronunciamiento de la sentencia definitiva,<sup>67</sup> y siguiendo lo expuesto por este autor, ésta puede ser de anulación, de anulación para efectos, o de reconocimiento de la resolución impugnada;<sup>68</sup> de modo que, lo que en esta clase de sentencias se establece, define el objeto del juicio contencioso administrativo en materia ambiental.

El artículo 52 de la LFPCA, es el precepto que prevé en cada una de sus cinco fracciones, lo que una sentencia de un juicio contencioso administrativo puede contraerse a establecer; y en lo previsto por todas esas fracciones, subyace, como señala Arturo Iturbe Rivas, una decisión sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.<sup>69</sup> Así que, atendiendo a lo que las fracciones aludidas disponen, se distinguen tres categorías de aquello que puede establecerse en una sentencia de un juicio de nulidad federal, a saber:

- El reconocimiento de la validez de la resolución impugnada; categoría que se circunscribe a la fracción I del artículo 52 de la LFPCA, y que consiste en la confirmación la situación jurídica establecida por virtud de tal resolución; siempre que se haya determinado que ésta fue emitida de conformidad a las disposiciones legales aplicables.<sup>70</sup>
- La declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; categoría limitada a la fracción II del artículo 152, y que consiste en privar de eficacia a la resolución impugnada, dejando sin efecto las cargas impuestas por virtud de ésta; ello, si se determina que los hechos motivo de la resolución, no se

---

<sup>66</sup> (...)

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; (...)

<sup>67</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C., Op. Cit. p. 685.

<sup>68</sup> *Ibidem.* p. 687.

<sup>69</sup> Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 2004, p. 184

<sup>70</sup> Herrera Gómez, Jesús Javier, *El contencioso administrativo federal*, Porrúa, México, 2007, p.50

hubieren realizado, o habiendo tenido lugar, a éstos se hubieren aplicado disposiciones de manera incorrecta.<sup>71</sup>

- La declaración de nulidad de la resolución impugnada, para efectos; categoría circunscrita a las fracciones III, IV y V del artículo 152, y que se hace consistir en: privar de eficacia a la resolución impugnada, así como ordenar la emisión de una nueva en diferentes términos, que se reponga el procedimiento para que se emita una resolución conforme a lo actuado en éste, o bien, que se emita una diversa en la que se conceda al demandante un derecho; esto, si se determina que la resolución impugnada se emitió contraviniendo una disposición (procedimental o de fondo) cuya aplicación corresponda a la autoridad que la hubiere emitido.<sup>72</sup>

Expuesto *grosso modo* lo que puede establecerse en las sentencias definitivas del juicio de nulidad federal, y considerando las resoluciones administrativas en materia ambiental que son impugnables mediante tal juicio, así como las personas legitimadas para tal efecto; puede concluirse que el juicio contencioso administrativo federal en materia ambiental tiene por objeto:

1.- Determinar la legalidad o ilegalidad de cualesquiera de las resoluciones ambientales siguientes: a) actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general en materia ambiental, diversos a los reglamentos; b) resoluciones que ponen fin a un procedimiento de denuncia popular; c) aquéllas que se dictan en la culminación de los procedimientos de inspección; d) las que resuelven en definitiva las instancias de los particulares, relativas a la solicitud de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, previstas en leyes federales, ó e) las recaídas a un recurso de revisión interpuesto contra cualquiera de las resoluciones indicadas en los dos incisos previos; que hubiere sido impugnada por persona con interés jurídico o legítimo y; además

2.- Según sea el caso:

---

<sup>71</sup> *Ibidem*. p. 50 a 52. Para mayores detalles de los efectos de la declaración de nulidad lisa y llana, en la sentencia del juicio contencioso administrativo federal.

<sup>72</sup> *Ídem*. p. 52 a 55.

- Reconocer su validez, confirmando la eficacia de la situación jurídica establecida por ésta, ya sea que ésta se contraiga a quien promovió el juicio (demandante con interés jurídico), o a un tercero (cuando se haya promovido por demandante con interés legítimo); si se determinó que su emisión no contraviene disposiciones legales ambientales de orden federal.
- Declarar su nulidad lisa y llana, privando de eficacia a la situación jurídica establecida por ésta, misma que puede contraerse a quien promovió el juicio (demandante con interés jurídico), o a un tercero (cuando se haya promovido por demandante con interés legítimo); si se determinó que fue emitida en contravención de disposiciones legales ambientales de orden federal, por haberse aplicado sin que debieran serlo.
- Declarar su nulidad, privando de eficacia a la situación jurídica establecida por ésta, misma que puede contraerse a quien promovió el juicio (demandante con interés jurídico), o a un tercero (cuando se haya promovido por demandante con interés legítimo), y ordenando a la autoridad ambiental que la hubiere emitido: a) la emisión de una nueva en diferentes términos, atendiendo a la pretensión del demandante, en la que establezca una situación jurídica conforme a lo dispongan preceptos legales ambientales de orden federal; b) que reponga el procedimiento para que emita otra resolución conforme a lo actuado en éste, igualmente, considerando la pretensión del demandante con interés jurídico o legítimo; o bien, c) que emita una resolución diversa en la que se conceda al demandante con interés jurídico, un derecho previsto a su favor, y a cargo de la autoridad, en una disposición legal ambiental, de orden federal.

Lo anterior, si se determina que la resolución impugnada se emitió contraviniendo una norma procedimental o sustantiva en materia ambiental, según sea el caso, y cuya aplicación corresponda a la autoridad ambiental hubiere emitido la resolución impugnada.

Atendiendo a lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que el juicio contencioso administrativo federal puede ser promovido, al igual que en el recurso de revisión, por cualquier persona que pueda ser afectada por una actividad realizada por un particular al amparo de una resolución dictada en contravención a una norma ambiental federal –

ilegal-, y mediante su interposición es posible lograr que la resolución quede sin efectos; sin embargo, como también acontece con el recurso de revisión, mediante este juicio en *stricto* derecho no puede lograrse que se emita una determinación en la que se exija al dicho particular o a la autoridad, efectuar una conducta con la que, de forma implícita, se omita o realice un comportamiento prohibido o exigido para cesar o reparar la afectación que se hubiere causado al amparo de la resolución emitida ilegalmente por la autoridad, como sí podría suceder en los juicios de amparo y de responsabilidad patrimonial; por ende, mediante este juicio no puede constreñirse a la realización de conductas objeto de una norma ambiental sustantiva federal, ni siquiera con carácter resarcitorio, sino a invalidar o convalidar la legalidad de actos administrativos.

Sin embargo, el tipo de determinación precisado en el inciso a) de los puntos anteriores, al igual que sucede en el recurso de revisión, se asemeja a una dictada en instancia judicial circunscrita a dos particulares; en la medida en que mediante el juicio en comento, puede solicitarse la emisión de una resolución diferente a la impugnada, que subsane una ilegalidad contrayéndose a establecer deberes a un particular diverso; lo cual, como indiqué al analizar el objeto del recurso de revisión, da lugar a un mecanismo materialmente judicial, circunscrito a particulares pero más complejo, en tanto que para imponer ciertos deberes ambientales a un particular, a consecuencia de la instancia de uno diverso, es indispensable valerse de la actuación de la autoridad ambiental administrativa y controlar su legalidad, de lo cual podría prescindirse si se estableciera la oportunidad del particular de demandar a otro directamente el cumplimiento de una norma ambiental sustantiva que supondría la no violación del derecho fundamental a un medio ambiente sano.

### 3.5.- EL JUICIO DE AMPARO, EN MATERIA AMBIENTAL.

Partiendo de la definición formulada por Burgoa, la cual me parece de las más completa, y ajustándola a la reciente reforma a la Ley de Amparo, (LA)<sup>73</sup> el juicio de amparo puede definirse como un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales, contra todo acto de autoridad dictado por un ente público, o privado en los casos apreciados en tal Ley, que

---

<sup>73</sup> El decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

le causa agravio directo o indirecto en su esfera jurídica, y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto.<sup>74</sup>

Las disposiciones por las que se instituye el juicio de amparo, y su trámite respectivo, se contienen en la LA; de modo que, estas disposiciones serán el marco jurídico para analizar el dicho juicio en materia ambiental.

### 3.5.1.- Legitimación activa.

El primer párrafo del artículo 6 de la LA, indica que las personas *afectadas* referidas en la fracción I del diverso 5, son las que podrán promover juicio de amparo, por ende, en ambos preceptos se configura sistemáticamente la legitimación activa en el juicio de amparo, misma que es identificada bajo el calificativo de *afectación*.

Ahora, los términos en que una persona puede ser afectada –ser quejoso-, previstos en la fracción I del artículo 5 aludido,<sup>75</sup> consisten en que: 1) éste aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que la norma, acto u omisión violen los derechos que la Constitución y los tratados de los que México es parte califiquen como derechos humanos y sus garantías; y 3) que con lo anterior se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Anticipaba el hoy ministro Arturo Lelo de Larrea al referirse al proyecto de la ahora vigente LA, que en los términos de la fracción I del artículo 5 antes expuestos, se establece el interés legítimo en el juicio de amparo; pues el interés jurídico, que era el único tipo de interés en dicho juicio, dejaba fuera de la protección jurisdiccional frente a gran cantidad de actos de autoridad.<sup>76</sup> Tal concepto de interés legítimo, introducido a la LA, señalan Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia, se desarrolló ligado a la

---

<sup>74</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, 43ª Edición, México, 2012, p. 173.

<sup>75</sup> Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. (...)

<sup>76</sup> Citado por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, en *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo, como nuevo paradigma constitucional*, coedición Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, p. 76.

protección de los derechos colectivos, difusos o supraindividuales, en el ámbito del derecho administrativo italiano, aunque no de forma exclusiva.<sup>77</sup>

En ese sentido, la afectación a la que alude en el artículo 5, fracción I para que una persona pueda promover juicio de amparo, consiste, en primer término, que ésta aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, esto es, que se ostente como titular de una prerrogativa prevista en Ley a su favor –interés jurídico-, o bien, que se ostente como una persona en quien repercutirán los efectos de cierto acto, ya sea de forma exclusiva, o como parte de una colectividad –interés legítimo.<sup>78</sup>

Aunado a ello, la afectación en comento tiene lugar cuando la persona alegue que una norma, acto u omisión reclamados son violatorios de aquello que tenga la categoría de derecho humano en el orden constitucional; produciendo además, una afectación, ya sea a un derecho del que es titular la persona –interés jurídico-, o bien, de algunas situaciones que *de facto* benefician a la misma, y que sean resultantes de la observancia o cumplimiento de ciertas normas jurídicas, así como de la relación *de facto* que ésta guarda respecto de ello –interés legítimo.

Por lo que, atendiendo a la configuración de la afectación, a la que se refiere la fracción I del artículo 5 de la LA, puede concluirse que ésta es de dos tipos, los cuales se corresponden con la existencia del interés jurídico e interés legítimo, según los términos antes precisados; ello, tal como se puede corroborar en la caracterización de tal clase de intereses, fijada en la tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que cito a continuación:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la

---

<sup>77</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, Op. Cit. 73.

<sup>78</sup> *Ibidem.* p. 73

naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.<sup>79</sup>

Así las cosas, puede señalarse con mayor precisión que, acorde al artículo 6 de la LA, el juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral que sea sujeta a uno de los tipos de afectación que previamente referí, es decir, que tenga interés jurídico o legítimo.

Dichas personas, podrán promover el juicio en comento de manera conjunta, esto es, dos o más quejosos al mismo momento, cuando resientan una afectación común; la cual, según la caracterización de afectación antes expuesta, tendrá lugar en caso de que se les prive de un mismo tipo de derecho del que éstas, en lo individual, sean titulares (tengan interés jurídico similar), o bien, cuando se les prive de prerrogativas legítimas que inciden en beneficio de todas ellas (tengan el mismo interés legítimo), según lo prevé el tercer párrafo de la fracción I del artículo 5 de la LA.<sup>80</sup>

Por lo tanto, en el juicio de amparo en materia ambiental federal tienen legitimación activa las personas que, por virtud de las normas, actos u omisiones de índole jurídico

---

<sup>79</sup> Tesis aislada 2a. LXXX/2013 (10a.) sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, página 1854.

<sup>80</sup> *Vid supra* en 1.2.1.- Derechos colectivos *stricto sensu*, y 1.2.2.- Derechos colectivos difusos; para comprender la mecánica del amparo colectivo. Tratándose del interés jurídico, el amparo colectivo se promueve cuando se alegue la privación de derechos subjetivos similares; mientras que tratándose del interés legítimo, el amparo colectivo se promueve por las personas de una comunidad, dada por la afectación que *de facto* puede generar la observancia del acto reclamado, en una pluralidad de personas. Bajo esa óptica, el tercer párrafo de la fracción I, del artículo 5 de la LA prevé: *El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.*

ambiental de orden federal, resulten sujetos, en lo individual o colectivo, a una de los tipos de afectación a las que puntualicé anteriormente, y que se identifican con el interés jurídico o legítimo de las mismas.

De ahí que, según la caracterización de las afectaciones de referencia –identificadas con el interés jurídico y legítimo- **en el juicio de amparo en materia ambiental federal; tienen legitimación activa, ya sea en lo individual, o en lo colectivo:**

a) las personas que, conforme a las normas de carácter ambiental y de orden federal, tengan un derecho subjetivo (a una autorización, permiso, licencia, a ser consultados etc., en materia ambiental) del cual sean privados por virtud de una norma, acto u omisión que establece una situación jurídica de forma unilateral y obligatoria, que al ser observada puede privar a dichas personas, de aquello que por virtud del orden constitucional tiene la categoría de derechos humanos (por estar reconocido en Constitución, Tratados, o por la CIDH), por ejemplo, el medio ambiente sano, legalidad, debido proceso, derecho de ser consultado etc.

Como ejemplo de los términos en que se configura la legitimación activa colectiva basada en interés jurídico, dentro del juicio de amparo en materia ambiental, pueden referirse: el fallo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en el amparo en revisión 631/2012;<sup>81</sup> y la tesis aislada del pleno de dicho Tribunal, que en lo posterior transcribo.

En dicho fallo, medularmente se determinó, como consecuencia del amparo promovido por la comunidad Yaqui –varios quejosos- que se ostentó como titular de derechos de aprovechamiento sobre ciertos cuerpos de agua, a la cual evidentemente se le reconoció legitimación activa; que la autorización de impacto ambiental que había emitido la SEMARNAT para la construcción de un acueducto conocido como Sonora, para el aprovechamiento de dichos cuerpos, era ilegal; en virtud de que dicha comunidad no había sido consultada respecto a tal obra, no sólo como exige la LGEEPA, sino atendiendo a la garantía de audiencia, para el efecto de que dicha tribu emitiera su consentimiento, siendo éste indispensable, debido a que tenía derechos de

---

<sup>81</sup> El engrose del fallo de referencia puede ser consultado en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=144699>. Para una breve referencia a lo resuelto en el mismo, véase la nota publicada en el diario La Jornada del 9 de mayo de 2013.

aprovechamiento sobre tales recursos, de los que serían privados al efectuarse la obra autorizada.<sup>82</sup>

ECOLOGÍA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO EN CONTRA DE LEYES DE ESA MATERIA, CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

La noción de interés jurídico se encuentra estrechamente vinculada con el principio de relatividad establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.". Asimismo, cuando se otorga el amparo en contra de una ley, el efecto de la sentencia es proteger al quejoso en contra de su aplicación presente y futura, con lo que se respeta el principio de relatividad citado, como lo ha determinado este alto tribunal en la tesis que lleva por rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA. ". Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9o. de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México; 1o. , fracción VIII, 15, fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), **contienen disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo.** De ello se sigue que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se está en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuáles no podrían ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del

---

<sup>82</sup> Es de hacer notar que, la legitimación activa que subyace en este fallo es de interés jurídico, como sucede también en la tesis aislada que se transcribe a continuación del párrafo comentado; pues la autorización para la construcción del acueducto, suponía una privación de un derecho adscrito a la comunidad (sobre los recursos acuíferos), ello es, finalmente un derecho subjetivo aunque de naturaleza colectiva.

artículo 107 constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer.<sup>83</sup>

También tienen legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental:

b) las personas que se benefician de ciertas circunstancias *de facto* que son resultantes de la observancia de aquello que determinadas normas con carácter ambiental, de orden constitucional o federal, imponen a terceros; siempre que la observancia de la situación jurídica que se establezca de forma unilateral y obligatoria en una norma, acto u omisión de la autoridad, pueda conllevar la supresión de los elementos bióticos o abióticos cuya preservación genera las condiciones indispensables y constantes para que tales personas estén en posibilidad de desplegar plenamente sus capacidades físicas, así como mentales-emocionales, incluyendo su expresión social, sin la perturbación del bienestar dado por las mismas, es decir, cuando la observancia de la situación jurídica mencionada, conlleve la privación del objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano.<sup>84</sup>

Como ejemplo, que corrobora los términos en que está configurada la legitimación activa antes puntualizada, puede referirse la tesis aislada que en lo posterior transcribo; pues, de ésta se infiere que personas diversas al titular de una autorización emitida por la autoridad, pueden promover juicio de amparo contra tal acto, siempre que se estime que la observancia de la autorización conlleva la privación del objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano, sin importar que tal autorización no implique la privación de un derecho subjetivo de las promoventes. De modo que, esta tesis evidencia el interés legítimo colectivo en materia ambiental.

**SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA PARA QUE LA RESPONSABLE NO AUTORICE EL INICIO DE ACTIVIDADES DE UNA EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN DE GAS L.P. (TERCERA PERJUDICADA), SI NO CUENTA CON LAS AUTORIZACIONES EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL Y DE CONSTRUCCIÓN O INSTALACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL ALMACENAMIENTO DEL COMBUSTIBLE.**

El artículo 124, fracción II, inciso f), de la Ley de Amparo (vigente hasta el 2 de abril de 2013) dispone que se considera, entre otros casos, que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por

---

<sup>83</sup> Tesis aislada P. CXI/97 sustentada por el Pleno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, página 156.

<sup>84</sup> *Vid supra* en el subtema: 2.2.3.- Derecho fundamental a un medio ambiente sano en México.

ese motivo se afecte la salud de las personas. En ese sentido, el inicio de actividades de una empresa de distribución de gas licuado de petróleo (L.P.), se encuentra íntimamente relacionado con la materia ambiental, ante lo cual surge el deber del Estado de acatar los principios de prevención y precaución, previstos en la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2004, lo que obliga a la autoridad administrativa a tomar en cuenta la información relativa a si la empresa gasera cuenta con los permisos de impacto ambiental y de construcción o instalación de la infraestructura para el almacenamiento del combustible, a pesar de que cuente con el título permiso para su distribución. Por tanto, procede conceder la suspensión en el amparo para que la responsable no autorice el inicio de actividades de la referida empresa (tercera perjudicada), si no cuenta con las indicadas autorizaciones, pues de no otorgarse la medida podría acarrear un daño a la colectividad, lo que no le es permitido al Estado, dado su deber de salvaguardar las posibles violaciones a los derechos humanos.<sup>85</sup>

### 3.5.2.- Actos contra los que procede, en materia ambiental.

Del artículo 1º de la LA se desprende que el trámite del procedimiento que constituye el juicio de amparo, tiene como objetivo resolver las controversias que se susciten respecto la conformidad de normas generales, actos u omisiones dictadas por poderes públicos o particulares –en los casos que señale la LA-, con lo que la Constitución y los Tratados de los que México es parte, califican como derechos humanos y las garantías para su protección; ya sea que en éstas también se planté, que tales normas, actos u omisiones invaden la esfera de competencia de la federación, los estados o el Distrito Federal.

En ese sentido, de la prescripción antes aludida se deduce que el juicio de amparo es procedente contra las normas, actos u omisiones con las características referidas en el párrafo anterior, sin dejar de lado que, aun cuando se trate de tales actos, dicho juicio puede ser improcedente si se actualizan los supuestos a los que la LA establece como efecto la improcedencia del juicio.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Tesis aislada I.12o.A.3 A (10a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, página 1506.

<sup>86</sup> Cfr. con Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, 43ª Edición, México, 2012, p. 201. Señala el renombrado jurista que, el acto reclamado, denominación que genéricamente reciben tanto las leyes –normas generales-, como los actos de autoridad –particulares y concretos-, es requisito *sine qua non* de la procedencia del juicio de amparo, al que se agregan otros más pero en segundo término, a éstos me refiero con otras causas de improcedencia del juicio.

Considerando las normas generales, actos u omisiones contra las cuales procede el juicio de amparo, cabe señalar que, en lo subsecuente no referiré la caracterización de aquéllas que supondrían una invasión a las esferas de competencias de la federación, los Estados o el Distrito Federal; sino únicamente, la de aquéllas que podrían conllevar, exclusivamente, una violación de aquello que la Constitución y los Tratados de los que México es parte califican como derechos humanos, en especial, al medio ambiente sano.

Ahora bien, las normas generales, actos u omisiones contra los que procede el juicio de amparo, son referidos por la LA de manera genérica como acto reclamado;<sup>87</sup> éste, a su vez, es caracterizado por dicha Ley como aquél que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, o bien, como la omisión del mismo;<sup>88</sup> a lo que se añade conforme lo expuesto, que es dictado u omitido por poderes públicos, es decir, por órganos de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, o por particulares en los casos que tal Ley prevé, y que podrían suponer la violación de aquello identificado dentro de la categoría de derechos humanos.

Así, y siguiendo la precisión del profesor Arellano, en el sentido de que el acto de autoridad –reclamado- es por naturaleza una norma general o individual, que se dicta u omite unilateralmente sin la participación del sujeto que resulta obligado por ella,<sup>89</sup> se sigue que el juicio de amparo es procedente contra normas dictadas por órganos públicos de índole administrativo, legislativo o judicial, o bien, por particulares en los casos que la LA indica, por las que se crea, modifica o extingue una situación jurídica, ya sea para una pluralidad de individuos indeterminados, o bien, para uno o más determinados; y cuya observancia puede constituir una violación de aquello que tiene categoría de derecho humano conforme a la Constitución.

---

<sup>87</sup> Cfr. con Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, Porrúa, 12ª Edición, México, 2008, p. 552. Señala el autor que, el acto reclamado dentro del juicio de amparo está delimitado en las tres fracciones del artículo 103 constitucional; dichas fracciones coinciden en contenido, con las del diverso 1º de la LA, y en éstas se encuentran previstos las normas generales, actos u omisiones cuya caracterización se expone.

<sup>88</sup> Artículo 5.- Son partes en el juicio de amparo: (...)

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

<sup>89</sup> Arellano García, Carlos, Op. Cit. p. 551.

Así las cosas, dentro de los actos en contra los que procede el juicio de amparo, en materia ambiental, se pueden encontrar:

- Las normas generales contenidas en las leyes ambientales federales, dictadas por el Congreso de la Unión con el fin de preservar el medio ambiente, o en otras con un fin diverso; siempre que éstas generen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas, evidentemente, para una pluralidad de individuos indeterminados, que al cumplirlas o actuar conforme éstas, puedan dar lugar a la privación de los elementos naturales objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano.
- Normas generales contenidas en los reglamentos ambientales federales, programas de ordenamiento ecológico marino, declaratorias de áreas naturales protegidas y normas oficiales mexicanas en materia ambiental, u otras normas generales administrativas emitidas por órganos de la administración pública federal;<sup>90</sup> siempre que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas para una pluralidad de individuos indeterminados, que al cumplirlas o actuar conforme lo dispuesto en éstas, puedan dar lugar a la privación de los elementos naturales objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano.
- Las determinaciones dictadas por las autoridades administrativas federales en los procedimientos administrativos de denuncia popular, inspección ambiental, o en aquellos que ponen fin a una solicitud de un particular respecto al otorgamiento de una autorización, permiso, licencia etc. de carácter ambiental o de otro tipo,<sup>91</sup> y que establece una situación jurídica respecto un particular específico; siempre que la observancia o actuación conforme ésta, pueda dar lugar a la privación de los elementos naturales objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano.
- Las determinaciones dictadas en la sentencia que resuelve un juicio contencioso administrativo federal, siempre que ésta corresponda a uno promovido contra

---

<sup>90</sup> *Vid supra* en el tema 1.4.1.- Composición del derecho ambiental sustantivo federal.

<sup>91</sup> Cabe hacerse la precisión, de que aunque el amparo sea procedente contra tal clase de actos, no deben actualizarse otros supuestos de los que deriva la improcedencia de dicho juicio, como los relativos al principio de definitividad, litispendencia, acto consentido, cosa juzgada etc.

cualquiera de los actos mencionados en el punto inmediato anterior, según lo expuesto en el tema correspondiente a tal juicio.

- La omisión de las autoridades administrativas, legislativas o judiciales federales, en dictar un acto previsto en una norma constitucional o legal, que crearía, modificaría o extinguiría una situación jurídica, respecto particulares indeterminados o determinados; que al cumplirla o actuar conforme ésta, impediría que la privación de lo precisado en los puntos anteriores, tuviera lugar.<sup>92</sup>
- Las determinaciones u omisiones que, desplegadas de forma unilateral y con carácter obligatorio por ciertos particulares al ejercer una función prevista en una norma general, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, o que no lo hacen; y cuyo cumplimiento, o actuación de terceros conforme a éstas, pueden dar lugar a la privación de lo precisado en el párrafo anterior.<sup>93</sup>

### 3.5.3.- Objeto del juicio.

La sentencia definitiva del juicio de amparo, es el acto que culmina el procedimiento que da estructura a dicho juicio,<sup>94</sup> de ahí que en las determinaciones que pueden ser dictadas al emitirse la misma, acorde a la definición de objeto de procedimiento jurídico fijada en esta investigación, radica el objeto del juicio de amparo en materia ambiental.

Las fracciones IV y V, del artículo 74 de la LA, dan la pauta para dilucidar con mayor precisión el objeto del juicio de amparo, pues en éstas se prevé qué tipo de determinaciones deben contenerse en las sentencias que se pronuncien en dicho juicio; éstas son, las consistentes en la concesión o negación del amparo, y los efectos

---

<sup>92</sup> *Vid supra* en el tema 2.3.- Derecho fundamental a un medio ambiente sano en el Sistema Jurídico Mexicano; en éste se detalla el contenido del mismo, en el cual se encuentra implícita la facultad de exigir la realización de actos de autoridad omitidos, inclusive legislativos.

<sup>93</sup> Véase el párrafo segundo de la fracción II del artículo 5, de la LA; éste es del tenor literal siguiente: *Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.*

<sup>94</sup> Arellano García, Carlos, Op. Cit. p. 799.

y medidas en que se traduce la concesión del mismo. Por ende, esta clase de determinaciones constituyen el objeto del juicio en comento.<sup>95</sup>

Ahora, las situaciones jurídicas que se establecen al concederse el amparo, o al negarse, son la correspondiente consecuencia –*efectos*– de un pronunciamiento sobre la inconformidad, o la conformidad del acto reclamado con aquello que tiene la categoría de derecho humano por disposición constitucional,<sup>96</sup> y la invalidación, o convalidación de dicho acto, respectivamente; los términos de tales situaciones jurídicas, pueden inferirse del artículo 77 de la LA.

El numeral referido dispone en su fracción I que, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, esto es, cuando establece una situación jurídica obligatoria cuya observancia se traduce en que tenga que materializarse algo inexistente al momento de su emisión;<sup>97</sup> entonces, los efectos de la concesión del amparo, serán restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado por virtud de la ejecución de dicho acto, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de tal violación.

Por otro lado, la fracción II del artículo 77 ya aludido, prevé que cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, esto es, establezca una situación jurídica cuya observancia suponga que no se materialice algo inexistente al momento de su emisión, o bien, implique la ausencia de pronunciamiento alguno –

---

<sup>95</sup> Cfr. con Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. 325 y 326. Como el autor apunta, el objeto de la acción de amparo, se identifica con la pretensión jurídica del agraviado que la ejercita; la cual, evidentemente, no puede limitarse a solicitar un servicio público jurisdiccional, o una mera declaración de inconstitucionalidad, sino a que se invalide al acto agravante, y se restituya a quien lo soporta, en el goce de sus derechos constitucionales. Por tales razones, no puede sostenerse que el juicio de amparo sólo tenga por objeto, el resolver el tipo de controversias que se indican en el artículo 1 de la LA, referidas en el subtema previo, como en dicho precepto se indica; sino determinar si se sanciona con la invalidez, o no, un acto por su inconstitucionalidad, y entonces, la forma en que habrán de restituirse los derechos que se hubieren conculcado por el acto invalidado.

<sup>96</sup> El artículo 1º de la LA dispone que, el objeto del juicio de amparo es resolver las controversias que ahí se enuncian, y que son relativas a los actos reclamados que se precisan en el mismo. Si bien, no adopto en sus términos literales tal indicación, en congruencia al concepto de objeto fijado en esta investigación; de esa indicación sí se desprende que el juicio de amparo, invariablemente, tiene como objeto de primer término, determinar la constitucionalidad o convencionalidad del acto reclamado.

<sup>97</sup> Véase Burgoa Orihuela Ignacio, Op. Cit. 709 y 714. Al abordar la naturaleza fáctica de toda suspensión, para entonces definir la jurídica tratándose del acto reclamado, el autor señala que la suspensión consiste en una paralización o cesación por tiempo limitado, añadiendo que ésta sólo puede tener lugar tratándose de algo positivo. De modo que, sólo aquello que puede ser materializado, mas no algo negativo (que no admite una existencia material), puede ser suspendido; de ahí que, el acto jurídico positivo, indica el autor, es aquél que implica un pronunciamiento, orden o ejecución que no se traduce en una pura abstención de la autoridad que emite el acto.

generando el mismo efecto negativo-, respectivamente;<sup>98</sup> entonces, el efecto de la concesión del amparo será obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho que hubiere sido conculcado por virtud de la determinación de carácter negativo, emitiendo un acto diverso en el que cumpla lo que aquel derecho exija.

Mientras que la negación del amparo, consiste en que el acto reclamado, ya sea positivo o negativo, sea sancionado como válido, subsistiendo la eficacia de la situación jurídica establecida por virtud de éste.<sup>99</sup>

Conforme a lo expuesto a lo largo de este tema, puede deducirse que el objeto del juicio de amparo en materia ambiental es determinar:

1) Si la observancia de cualquiera de los actos contra los que procede el juicio de amparo en materia ambiental, precisados en el subtema anterior, y que hubiere sido impugnado mediante dicho juicio por una o más personas con interés jurídico o legítimo; supone la conculcación en perjuicio de éstas, de aquello que la Constitución y los Tratados de los que México es parte califican como derechos humanos (igualdad, legalidad, debido proceso, etc.), o bien, la privación de los elementos naturales objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano;

2) Y en caso de determinar que el acto que hubiere sido reclamado, por persona con interés jurídico o legítimo, conlleva la privación o conculcación referidas en el numeral previo; en consecuencia:

- Tratándose de actos positivos, invalidar el acto reclamado, y ordenar a la autoridad que lo hubiere dictado, a efectuar los actos necesarios para restablecer las cosas al estado que guardaban antes de que se hubiere materializado o ejecutado lo dispuesto en el acto reclamado (si así hubiere sido), es decir, al estado anterior a la violación.

Ello, en una lógica jurídica estricta, apunta a que si se agotan o suprimen elementos naturales bióticos o abióticos, conforme a lo dispuesto en un acto reclamado que se hubiere emitido en contravención a normas ambientales, la autoridad que hubiere

---

<sup>98</sup> Véase la nota 97. El carácter negativo de un acto, puede inferirse *contrario sensu* de lo expuesto en dicha nota.

<sup>99</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. p. 527.

emitido el mismo, será la responsable de que se restablezcan las condiciones previas a tal agotamiento; pues la contravención a dichas normas supone la privación del propio derecho fundamental a un medio ambiente sano.<sup>100</sup>

En esa tesitura, aun cuando el agotamiento aludido se haya concretado en virtud de la acción de un tercero, ejercida al amparo de lo dispuesto en el acto reclamado, como sucedería en la ejecución de ciertas obras en términos de una autorización ambiental que con posterioridad fuere invalidada por su inconstitucionalidad;<sup>101</sup> me parece que, es la autoridad quien, en todo caso, deberá efectuar los actos necesarios para restablecer las condiciones previas al agotamiento mencionado, entre éstos, proveer lo necesario respecto al tercero, para concretar tal restablecimiento; pues como antes indiqué, es la autoridad quien priva a los particulares en cuestión de su derecho a un medio ambiente sano, luego, ésta debe de restituirlos en el goce del mismo.<sup>102</sup>

En ese sentido, la siguiente tesis aislada apunta a que la violación de un derecho fundamental, en este caso a un medio ambiente sano, tratándose de actos positivos, puede tener el alcance que previamente referí, atendiendo a la naturaleza de tal derecho.

SENTENCIAS DE AMPARO. LOS EFECTOS ESTÁN DETERMINADOS POR LA VIOLACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE CADA CASO EN CONCRETO.

Los efectos y alcances de las sentencias emitidas por un Tribunal Constitucional varían acorde al proceso en el cual se emiten, y según la violación constitucional que se advierta en el caso en concreto. Así, las pretensiones de los reclamantes, la naturaleza y objeto del proceso, marcan la pauta de las consecuencias de la sentencia emitida: ya sea la declaración de una inconstitucionalidad, el reconocimiento de la lesión a un derecho fundamental, y el restablecimiento del mismo. De igual manera, los efectos que en su caso pueda contener una sentencia de un Tribunal Constitucional, estarán determinados por el esquema de impartición de justicia del Estado de que se trate, y por los ámbitos competenciales de los

<sup>100</sup> *Vid supra*, en tema 2.4.- Observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano, y su relación con procedimientos para procurar el cumplimiento forzoso del derecho ambiental sustantivo; como se detalla en dicho tema, las normas ambientales sustantivas se presumen como una extensión del derecho humano al medio ambiente.

<sup>101</sup> Véanse las tesis citadas en el tema 3.3.2.- El objeto del recurso (de revisión), donde se advierten los efectos que derivan de una autorización que haya sido declarada inválida, respecto a las obras que se hubieran efectuado al amparo de la misma.

<sup>102</sup> Esta posición encuentra sentido en lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental: Artículo 3o.- Las definiciones de esta Ley, así como la forma, prelación, alcance, niveles y alternativas de la reparación y compensación del daño al ambiente que en ella se prevén, serán aplicables a: (...) V. La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

órganos que integren al mismo. Lo anterior ha dado lugar a las sentencias denominadas por la doctrina como "atípicas", al no contener una declaración de nulidad absoluta de la norma o acto que se combatió, sino una orden para que determinado órgano del Estado subsane la violación constitucional de que se trate. En efecto, las sentencias de los tribunales constitucionales pueden conllevar efectos vinculantes para otros órganos jurisdiccionales del sistema jurídico en cuestión, lo que implica que los mismos tienen que acatar la resolución correspondiente, sin que se puedan pronunciar de forma distinta sobre lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Así las cosas, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso del sistema jurídico mexicano, si bien la resolución del juicio de amparo no es de competencia exclusiva de este Tribunal Constitucional, lo cierto es que se trata de un mecanismo de control de constitucionalidad de normas y actos encaminado a la protección de los derechos fundamentales, debido a lo cual, los efectos de las sentencias que se emitan en el mismo, pueden conllevar la nulidad lisa y llana del acto reclamado, o incluso una directriz para algún otro órgano del Estado, incluidos los tribunales. Por tanto, pretender que los efectos de toda sentencia de amparo sean iguales para todos los casos, implicaría negar la naturaleza del juicio de amparo como el instrumento más importante de protección de los derechos fundamentales, situación que generalizaría de forma peligrosa todo problema jurídico. No toda violación a los derechos fundamentales es igual, por lo que el efecto de una sentencia de amparo debe caracterizarse por una ductilidad que permita tutelar de la manera más efectiva posible los derechos de las personas. Debido a lo anterior, cada uno de los órganos jurisdiccionales competentes para conocer del juicio de amparo, en sus respectivas competencias, deberán evaluar cada caso en concreto, identificando el derecho fundamental que fue violentado, para así ponderar los efectos que tal violación constitucional acarrearía en aras de restituir el goce del derecho transgredido, sin que ello implique que no se pueda decretar la nulidad lisa y llana del acto reclamado, pues se podrá arribar a tal consideración cuando a juicio del órgano jurisdiccional competente, la violación concreta al derecho fundamental así lo amerite.<sup>103</sup>

- Tratándose de actos negativos u omisiones, invalidar el acto reclamado, y ordenar a la autoridad que lo hubiere dictado, o incurrido en la omisión, a emitir uno diverso en el que cumpla con el derecho que previsto en las leyes ambientales respectivas que hubiere sido conculcado por virtud de la determinación de carácter negativo. Lo cual puede advertirse también, de la siguiente tesis de jurisprudencia.

SENTENCIAS DE AMPARO. SUS EFECTOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).

---

<sup>103</sup> Tesis aislada 1a. XXXII/2014 (10a.) de la Décima Época, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 686.

El citado artículo regula los efectos de la concesión del amparo, distinguiendo entre los actos reclamados de carácter positivo y negativo. Cuando sean de carácter positivo, el efecto es restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo que implica que la autoridad responsable deje insubsistente su acto que fue declarado inconstitucional. Cuando se trate de un acto de carácter negativo o que implique una omisión, el efecto será el de obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trata y a cumplir, lo que éste exija. Sin embargo, cuando el acto es judicial y se trata de una cuestión litigiosa, por la naturaleza del asunto, no puede dejar de resolverse, en acatamiento a las garantías de debido proceso y acceso pleno a la administración de justicia que establecen los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, la autoridad judicial siempre deberá dictar una sentencia en la que atienda a la declaración de inconstitucionalidad y subsane ese vicio, con las consecuencias jurídicas procesales y sustantivas que implique.<sup>104</sup>

Acorde a lo anterior, el juicio de amparo no es un procedimiento mediante el cual, los particulares puedan exigir a terceros que omitan o realicen una conducta exigida por una norma ambiental sustantiva federal; a lo sumo, como acontece con el recurso de revisión o el juicio contencioso administrativo, pueden compeler a la autoridad a que, uno de los actos que haya emitido, sea modificado de modo tal que, obligue a un tercero a cumplir con ese tipo de normas.

Sin embargo, a diferencia del recurso de revisión o del juicio de nulidad, por las razones antes expuestas, es posible sostener que la supresión o modificación de los elementos naturales objeto del derecho fundamental a un medio ambiente sano, al abrigo de un acto contra los que procediere el amparo, podría generar la obligación a cargo de la autoridad que la hubiere emitido, de reparar tal supresión o modificación si se concediese el amparo contra tal clase de acto; de modo que, esa concesión tendría implícita la exigencia a la autoridad, de cumplir con una norma ambiental sustantiva resarcitoria.

### 3.6.- PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, EN MATERIA AMBIENTAL.

Dentro del sistema jurídico mexicano pueden distinguirse diferentes procedimientos que tienen por objeto determinar si cierto sujeto de derecho, se encuentra obligado a restituir o compensar el daño de índole económico que fuere causado a determinado

---

<sup>104</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.C. J/6 (10a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV, página 2895.

bien conformante del patrimonio de un sujeto diverso; a dichos procedimientos se puede aludir genéricamente con el calificativo de responsabilidad patrimonial,<sup>105</sup> siendo éstos en lo particular, el juicio de responsabilidad civil, y el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es en ese escenario, el análisis del tipo de determinaciones jurídicas que constituyen el objeto del juicio de responsabilidad civil, y del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, resulta conveniente a efecto de responder interrogantes que surgen en torno al objeto de dichos procedimientos y su relación con el cumplimiento forzoso de la normatividad ambiental federal sustantiva; me refiero puntualmente a las cuestiones siguientes:

¿Cuándo surge y en qué consisten las obligaciones identificadas respectivamente como responsabilidad civil, y responsabilidad patrimonial del Estado?

¿La determinación en la que se establece la existencia de tal tipo de obligaciones, exigiéndose su cumplimiento, conlleva la exigencia del cumplimiento forzoso de normas ambientales sustantivas federales, ya sea preventivas, mitigatorias o resarcitorias?

### 3.6.1.- El juicio de responsabilidad civil, en materia ambiental.

El juicio de responsabilidad civil es aquél que un particular está compelido a promover a efecto de que un particular diverso cumpla con la obligación de reparar un daño que hubiere inferido a un bien u objeto que, en materia ambiental y acorde el artículo 203 de la LGEEPA, sea un recurso natural o de la biodiversidad conformante del patrimonio del primero;<sup>106</sup> y en ese sentido, dicho juicio puede ser de orden estatal, en mayor

---

<sup>105</sup> Véase en Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad en la teoría contemporánea del derecho*, Fontarama, México, 2004, p. 23. Siguiendo el señalamiento del autor, quien apunta que se pueden distinguir dos paradigmas ampliamente consolidados en el ámbito de la responsabilidad jurídica: la responsabilidad penal y la civil, en función del castigo, o la obligación de restitución o compensación, impuesta como consecuencia a ciertas conductas indeseables, respectivamente; parto de la noción de responsabilidad civil así esbozada, para distinguir preliminarmente las obligaciones de carácter restitutorio o compensatorio que se identifican bajo el término de obligaciones de responsabilidad patrimonial, y bajo este criterio, los procedimientos que tienen por objeto determinar la existencia de tal clase de obligaciones.

<sup>106</sup> Cfr. con González Alcántara, Juan Luis, *La responsabilidad civil de los médicos*, Porrúa, México, 2009, p. 92 y 93. En el sentido apuntado por el autor, el daño en la responsabilidad civil se circunscribe a la modificación o afectación de un bien patrimonial, es decir, a un objeto o algo sobre lo cual una persona

medida que federal,<sup>107</sup> pues el ámbito de aplicación territorial y material de las normas que establecen el tipo de obligación antes mencionada, tratándose del orden federal, se encuentra restringida a muy pocos supuestos en los que se podría comprender la causación de daños patrimoniales por un particular a otro y la correlativa obligación de repararlos,<sup>108</sup> no así tratándose de las de orden estatal que abarcan el gran grueso de ese tipo de supuestos.

La obligación de reparación patrimonial que se establece en el Código Civil del Distrito Federal (CCDF), identificada como responsabilidad civil, se define *grosso modo* como el deber de reparar los daños y perjuicios causados a otro, impuesto por una norma que se contiene en ordenamientos denominados de carácter civil, ya estatales o federales.<sup>109</sup>

Del artículo 1910 del CCDF se desprende que, para que surja el deber de reparar antes aludido, es necesaria la concurrencia de cuatro elementos: 1) un daño; 2) un obrar ilícito; 3) que el daño no sea consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; y 4) la relación causa-efecto entre los incisos 2) y 1); configurando tales elementos, la **obligación reparatoria denominada responsabilidad civil subjetiva**.<sup>110</sup> Mientras que del diverso 1913, se desprende que el deber de reparar también puede surgir en la existencia de cuatro elementos: 1) un daño; 2) el uso de artefactos o sustancias por sí mismos peligrosos; 3) la relación de causa-efecto entre los incisos 2) y 1), respectivamente; y 4) que el daño no sea consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; configurando estos últimos elementos, la **obligación reparatoria denominada responsabilidad civil objetiva**.<sup>111</sup>

El daño es un elemento que invariablemente configura tanto a la responsabilidad civil subjetiva, como a la objetiva; éste, en materia ambiental puede consistir, según se

---

tiene un derecho que implica la exclusividad para materializar su afectación; en la materia ambiental, tales bienes son recursos naturales o de la biodiversidad, según el artículo 203 de la LGEEPA.

<sup>107</sup> Cfr. con Brañes, Raúl, Op. Cit. p. 281.

<sup>108</sup> El artículo 1 del Código Civil Federal dispone que sus disposiciones regirán en toda la República en asuntos de orden federal; de ello se colige que será aplicable en relaciones de los entes públicos federales con los particulares en nivel de igualdad, o entre particulares cuando por disposición de otras leyes de orden federal se establezca su aplicación, o en territorios donde se excluya la aplicación de disposiciones estatales.

<sup>109</sup> González Alcántara, Juan Luis, Op. Cit. p. 57.

<sup>110</sup> Cfr. con Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano, Tomo Quinto Obligaciones, Volumen II*, Porrúa, 7ª edición, México, p. 129.

<sup>111</sup> *Ídem*.

infiere del significado literal de la raíz gramatical de tal término,<sup>112</sup> y de los artículos 1915 y 1916 del CCDF, en una afectación caracterizada como una modificación o pérdida de las cualidades de cierto objetos, que puede contraerse a elementos naturales bióticos o abióticos, y que invariablemente debe traducirse en una afectación al patrimonio material de una persona, así como un correspondiente decremento del valor monetario de los mismos.<sup>113</sup>

### 3.6.1.1.- Responsabilidad civil subjetiva.

Advirtiendo la falta de caracterización del término *obrar ilícito* en el artículo 1910, me parece que una interpretación sistemática de éste, apunta a que tal término alude más bien a un hecho cuyo acontecimiento es imputable –atribuible- a determinado individuo que carece del derecho para materializarlo, pero no a una violación a una norma de orden público –infracción- causante de un daño.<sup>114</sup>

Lo anterior porque, como apunta Rojina Villegas, pueden verificarse múltiples casos de negligencia que culminan en un daño, y que no suponen que se haya violado una determinada norma de orden público;<sup>115</sup> además, porque el *obrar ilícito* no alude al comportamiento de una persona que *per se* pueda constituir una contravención o infracción a una norma, sino una situación *de facto* que es rechazada por virtud del orden jurídico y que, además, es atribuible a la voluntad de una persona,<sup>116</sup> es decir,

---

<sup>112</sup> En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define el verbo dañar como: Causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia; maltratar o echar a perder algo.

<sup>113</sup> Tanto la reparación del daño moral, como de bienes tangibles, puede verse reducido a un monto monetario, según los artículos 1915 y 1916 del CCDF; esa cantidad se pretende, compense la afectación en que se haga consistir el daño.

<sup>114</sup> Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, 21ª edición, México, 2009, p. 356. El autor define el obrar ilícito como la violación a las leyes de orden público o las buenas costumbres en la que se inserta la culpa o el dolo, es pues, aquella violación a la regla general de conducta e interés público por la que todo hombre debe actuar con diligencia y cuidado, y que es causante de un daño; con lo cual no coincide por las razones que se exponen al desarrollar la responsabilidad civil subjetiva.

<sup>115</sup> Rojina Villegas, Rafael, Op. Cit., p. 144. El autor señala como ejemplo, en el cual convengo haciéndolo más específico, el daño producido en un accidente de tránsito de vehículos, en un lugar donde no existe, o no es aplicable un reglamento de tránsito, como en un estacionamiento de una propiedad privada. En ese caso, no puede sostenerse que un daño no pueda configurar una responsabilidad civil subjetiva.

<sup>116</sup> Por ejemplo, el homicidio o el daño a la propiedad, son dos de muchas situaciones de hecho representativas de la noción de lo ilícito, una caracterizada por la muerte de un individuo, la otra por la afectación de un objeto; ahora, tanto la muerte en homicidio, como la afectación en el daño a la propiedad ajena, no constituyen *per se* comportamiento alguno, sino hechos que se atribuyen a la voluntad de un individuo, ya por expresarse de manera omisa, o activa. Inclusive cuando un simple movimiento de un individuo pudiera calificarse como ilícito –contrario a una norma de orden público-, como un mero caminar en cierto espacio, éste sólo podría tener tal carácter en la medida que sea imputable –sea

que es achacable a la previsibilidad, falta de cuidado o diligencia que, se presupone, toda persona puede desplegar al ejecutar un comportamiento omiso o activo.

En esa lógica, de la siguiente tesis aislada de la responsabilidad civil subjetiva en materia médica, puede advertirse que aquello que generalmente se denomina como un deber de cuidado así como de diligencia, y cuya supuesta "violación" conlleva el surgimiento de responsabilidad civil subjetiva; no constituye *stricto sensu* una norma que, entonces, prevea una determinada conducta como prohibida o exigida, por ende no podría decirse cuándo es infringida; más bien, ese "deber" alude a una serie de parámetros que establecen la imputabilidad, esto es, cuándo es que un daño (una lesión corporal), que materialmente es consecuente a un acto u omisión (de una intervención o prescripción médica), se estimará imputable –atribuible– a la voluntad de una persona (del médico), es decir, dentro del rango de previsibilidad y consecuente acción por parte de ésta.

#### LEX ARTIS AD HOC. SU CONCEPTO EN MATERIA MÉDICA.

La medicina no es una ciencia exacta, por lo que no puede pronosticar ni asegurar resultados favorables en todos los casos, dado que hay limitaciones propias del profesional en la interpretación de los hechos, como cuando el cuadro clínico no se manifiesta completamente, el paciente no comprende los riesgos y beneficios de un procedimiento diagnóstico o terapéutico, o entrega información incompleta de sus síntomas; además, las circunstancias en que se da una relación clínica pueden limitar la certeza del diagnóstico y la eficacia de medidas terapéuticas. En estas condiciones, dada la gran variabilidad y complejidad que rodean a una condición clínica concreta, algunas dependientes del profesional, otras de las condiciones particulares del paciente, de los recursos o infraestructura que se disponga y, finalmente, por las circunstancias que la rodean, es imposible aplicar la misma normativa en todos los casos, sino que éstas deben adecuarse al caso concreto. Por tanto, puede decirse que la *lex artis ad hoc* es un concepto jurídico indeterminado que debe establecerse en cada caso, en el que el médico, a través de un proceso de deliberación, aplica las medidas con prudencia a la situación clínica concreta y en la medida de las condiciones reinantes. En la órbita del derecho comparado, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo español ha delineado paulatinamente el referido término hasta definirlo como "aquel criterio valorativo de la corrección del concreto acto médico ejecutado por el profesional de la medicina-ciencia o arte médico que tiene en cuenta las especiales características de su autor, de la profesión, de la complejidad y trascendencia vital del paciente y, en su caso, de la influencia en otros factores endógenos -estado e intervención del enfermo, de sus familiares, o de la misma organización sanitaria-, para calificar dicho acto de conforme o no con la técnica normal requerida (derivando de ello tanto el acervo de

---

expresión de voluntad-, pues aun en esos simples movimientos puede suceder que no haya voluntad, como acontece en los movimientos reflejos o inducidos por una fuerza irresistible.

exigencias o requisitos de legitimación o actuación lícita, de la correspondiente eficacia de los servicios prestados y, en particular, de la posible responsabilidad de su autor/médico por el resultado de su intervención o acto médico ejecutado)."<sup>117</sup>

En ese orden de ideas, que un daño en elementos naturales bióticos o abióticos no sea consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, lo cual se indica en el artículo 1910 como otro de los elementos que configuran la responsabilidad civil subjetiva, sostiene la interpretación antes propuesta; pues apunta a que si el acontecimiento del daño –afectación– es atribuible a quien es titular del derecho aprovechar tales elementos –víctima–, por su actuar u omitir negligente o con culpa, entonces no habrá obligación alguna de reparar tal situación; así, esta prescripción establece un criterio para delimitar que no toda afectación a elementos naturales patrimonio de una persona, que sea efecto material de un comportamiento omiso o activo de una diversa, debe ser imputado a esta última,<sup>118</sup> sino en la medida en que puede establecerse que el daño era una consecuencia que ésta pudo haber previsto y evitado, de haber actuado con precaución y diligencia, o bien, que lo previó desestimando que ocurriría, es decir, un daño causado con culpabilidad.

Así las cosas, se torna evidente que la relación de causa-efecto: *obrar ilícito -daño*, que se indica en el artículo 1910 como elemento de la responsabilidad subjetiva, al igual que los otros ya expuestos, **constituye un parámetro jurídico, que es básico pero no absoluto, para imputar el daño patrimonial que sufra una persona, a una diversa**; este parámetro es, precisamente, cuando ésta última haya efectuado una acción u omisión que haya sido una condición material para que tal daño acaeciera.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Tesis aislada I.4o.A.92 A (10a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3, página 1819.

<sup>118</sup> En efecto, sería imposible sostener que existe un obrar ilícito de un individuo, en el acaecimiento de cierta afectación a elementos naturales propiedad de una persona que, aunque fuera una situación subsecuente a un comportamiento omiso o activo de éste, que no pudiera constituir el ejercicio de un derecho patrimonial de su titularidad; tal afectación no fuera atribuible necesariamente a dicho comportamiento, sino al comportamiento de quien tuviera ese derecho.

<sup>119</sup> Por ejemplo, para que pueda imputarse el daño que una persona presente en su salud por haber ingerido un alimento, al comerciante que lo hubiere preparado y vendido al primero; es indispensable, pero no de forma absoluta, que la persona convaleciente haya ingerido, precisamente, un producto que el comerciante le hubiere preparado y vendido, pero ello no es condición determinante del daño, pues éste podría resultar de otra variable como la combinación con otros alimentos que hubiere efectuado negligentemente el convaleciente, inclusive, porque el comerciante hubiere usado productos con un elemento nocivo, que hubiere sido imposible de conocer para él o cualquier otra persona, a efecto de prescindir de ellos, o para eliminar tal elemento nocivo.

Por lo que, expuestos *grosso modo* los elementos de la responsabilidad civil subjetiva, puede decirse que para la actualización del obrar ilícito al que alude el artículo 1910, es *conditio sine qua non* que exista una afectación a un objeto tangible o intangible – daño- que sea imputable a cierta persona –en los términos de culpabilidad previamente expuestos-, a lo cual se ha de sumar, la inexistencia de un derecho a favor de esa persona para causar tal afectación (para disponer patrimonialmente respecto la materialización de esa afectación),<sup>120</sup> pues entonces devendrá ilícita, y así configurará el *obrar ilícito*,<sup>121</sup> del que luego deviene en la responsabilidad civil subjetiva.<sup>122</sup>

Ahora, la obligación de reparación que se identifica como responsabilidad civil (ya subjetiva u objetiva) consiste, conforme lo dispone el artículo 1915 del CCDF, en el deber de restablecer la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios, según lo elija quien, efectivamente, sea el titular del derecho para efectuar la modificación o afectación inferida al bien en cuestión.

En ese sentido, se torna evidente que mediante el juicio de responsabilidad civil, puede determinarse, por un lado, si una modificación o afectación a elementos naturales bióticos o abióticos, que invariablemente pueda expresarse en cantidad monetaria –

---

<sup>120</sup> La inexistencia del derecho para efectuar una afectación –un daño-, puede derivarse de los diversas prescripciones de los diferentes cuerpos normativos del sistema jurídico, ya sean de orden público, o privado, esencialmente atendiendo a si existe una prohibición expresa, una sanción disuasiva o represiva que estas asignen al hecho imputable, sin importar que su imposición dependa de la voluntad exclusiva de un particular –normas de carácter privado, como las civiles-, o del estado –normas de carácter público, como penales y administrativas.

<sup>121</sup> Aunque el artículo 1912 del CCDF prevé que el daño causado en ejercicio de un derecho puede acarrear la obligación de repararlo, cuando se ha ejercido con el fin de causarlo; y esto podría suponer que pueden causarse daños en bienes inclusive sin tener un derecho reconocido en una norma para hacerlo, pero mediante el ejercicio de un derecho subjetivo, en caso de que no se haga con el fin de perjudicar. Tal interpretación sería imprecisa, pues si se atiende a la noción de imputabilidad ya expuesta someramente, es evidente que la prescripción aludida sólo fija dos parámetros más que concurren para determinar si la afectación de un bien es atribuible a una persona, consecuentemente, para dilucidar si hay responsabilidad civil subjetiva, éstos son: 1) no podrá ser imputable un daño a quien haya efectuado un comportamiento ejerciendo un derecho subjetivo, el cual hubiere sido necesario y determinante para el acontecimiento del daño, siempre que no hubiere sido efectuado con el fin de provocarlo, es decir, dolosamente; y 2) que será imputable el daño a aquél que, habiendo efectuado un comportamiento determinante del daño en ejercicio de un derecho subjetivo, éste lo hubiere realizado con el propósito de generar el daño, dolosamente. Piénsese, el supuesto en que una persona destruye una maleta de su propiedad, a sabiendas de que en su interior hay objetos suyos y de una diversa, con el único fin de que estos últimos sean destruidos.

<sup>122</sup> Cfr. con lo dicho por Colín y Captain, referidos en Borja Soriano, Manuel, Op. Cit. p. 377 y 378. Al ser citados, para hacer una interpretación dogmática-histórica del artículo 1910 del CCDF, los autores en comento señalan que, el derecho a que sea reparada una lesión sufrida por el hecho de un tercero, es inexistente si se prueba que el hecho en cuestión fue realizado al usarse un derecho, si el hecho perjudicial es un caso fortuito o de fuerza mayor, o si el hecho perjudicial se encuentra en el hecho de la víctima misma.

daño-, es un efecto *material* de un acto u omisión de un particular, inexcusablemente previsible para el mismo –que es un daño imputable-; y por otro lado, si era titular del derecho patrimonial para efectuar modificaciones en dichos elementos; por ende, mediante el juicio aludido puede determinarse si esa clase de afectación, genera una responsabilidad civil subjetiva.

Por lo tanto, en caso de que se haya determinado que existe responsabilidad civil subjetiva bajo los supuestos antes mencionados, podrá determinarse que sean restablecidas las cualidades naturales de los elementos bióticos o abióticos previas a la afectación de los mismos; pero ello sólo podrá serlo, siempre y cuando, así lo solicite la persona que tenga el derecho a efectuar modificaciones a dichos elementos, y tal restablecimiento sea posible; lo cual supone, restablecer las características que éstos presentaban como conformantes del todo ambiental.

Lo anterior puede corroborarse en la siguiente tesis aislada, de emisión previa a la promulgación a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en la cual se insertó la responsabilidad ambiental al sistema jurídico mexicano de alcances distintos, como expongo en el capítulo siguiente; pues, la responsabilidad civil tratándose de daños a elementos naturales bióticos o abióticos, tiene el alcance de obligar al restablecimiento de sus cualidades ambientales previas a su afectación, si eso guarda valor monetario, como se indicó previamente, y si así lo estima y determina el titular del derecho a efectuar modificaciones a éstos.

**MEDIO AMBIENTE. LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS, DEBE INCLUIR SU REMEDIACIÓN, DE ACUERDO CON EXIGENCIAS DIVERSAS A LA MATERIA CIVIL.**

A diferencia de lo que sucede con los daños causados en materia de responsabilidad civil contractual y extracontractual, el daño ambiental no puede ser estudiado sólo desde una perspectiva meramente económica e individualista; por consiguiente, en tanto implica un impacto sucesivo al equilibrio ambiental, atento a lo cual, la indemnización por daños y perjuicios debe incluir la remediación del medio ambiente afectado. Al respecto, el artículo 3o., fracción XXXIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece el concepto de reparación o remediación del medio ambiente afectado como: "El conjunto de actividades tendentes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.". Por lo tanto, resulta que la reparación del impacto ambiental no sólo incluye una dimensión económica, sino también se traduce en actividades de

remediación, recuperación o mitigación de las consecuencias causadas por la actividad económica desplegada.<sup>123</sup>

### 3.6.1.2.- Responsabilidad civil objetiva.

Según lo indicado en el artículo 1913, son tres los elementos, además del daño, que al surtirse acarrear el surgimiento de la obligación de repararlo, identificada como responsabilidad civil objetiva, a saber: 1) el uso de artefactos o sustancias por sí peligrosas, 2) la relación de causa-efecto entre daño y el uso de dicha clase de artefactos o sustancias, y 3) la inexistencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En efecto, una interpretación armónica de los elementos prescritos en el artículo 1913 apunta a que, la responsabilidad civil objetiva ahí contemplada, surge cuando un individuo usa artefactos o sustancias por sí peligrosos (aquéllos cuyo uso crea el riesgo inmanente de generar un daño), y dicho uso tiene como uno de sus efectos, la modificación o afectación –daño- de un bien, sin que tal individuo tenga derecho para hacerlo; siempre que la afectación no acontezca por un comportamiento omiso o activo inexcusablemente negligente del que sí tuviera tal derecho.<sup>124</sup>

Así, el surgimiento de la obligación de reparar un daño acontecido como un efecto de del uso de un artefacto o sustancia peligrosa, no sólo está condicionado a que el daño sea objetivamente imputable –a quien haya hecho uso de un artefacto o sustancia peligrosa, que hubiere tenido como efecto un daño-, sino también a que la afectación respectiva no pueda constituir la manifestación de un derecho, por ser el derecho

---

<sup>123</sup> Tesis aislada I.4o.A.810 A (9a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, Febrero de 2014, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, página 1808.

<sup>124</sup>Cfr. con Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, Oxford University Press, 5ª edición, México, 2005, p. 382. Me parece poco imprecisa la aseveración del autor y otros que la comparten, cuando apuntan que para el surgimiento de la responsabilidad civil objetiva, es indispensable una conducta lícita e inculpable; pues, en un tenor similar a lo señalado por Colin y Capitant, citados por dicho autor, es la conducta misma identificada como dañar (modificación o afectación de un bien, apreciable como decremento monetario por el titular del derecho a hacerlo), que eminentemente ha de ser ilícita y objetivamente imputable a un sujeto –en términos del artículo 1913-, lo que constituyen las condiciones para que surja la obligación para éste, de reparar el daño.

subjetivo de otro; lo que, al igual que la responsabilidad subjetiva, imprime la ilicitud al daño.<sup>125</sup>

En ese orden de ideas, puede concluirse que la obligación de reparar identificada como responsabilidad civil objetiva, misma que tiene idéntico efecto de restablecimiento que el de responsabilidad subjetiva, tratándose de la afectación a elementos naturales bióticos o abióticos; surge cuando a una persona le es imputable una modificación o afectación a las cualidades o características de tal clase elementos sin que constituyan parte de su patrimonio, por el mero hecho que la afectación haya sido una consecuencia de que éste haya usado artefacto o sustancias peligrosas sin importar si tal afectación era inexcusablemente previsible, como un efecto necesario de un comportamiento activo u omiso de la persona que hubiere hecho tal uso, es decir, sin importar si hay culpabilidad.

Lo cual resulta en una forma de imputabilidad, conveniente para hacer frente a los daños ambientales que se generan en la presencia de sustancias peligrosas, sin la dificultad de probar culpabilidad de quien hubiere hecho manejo de ellas; sin embargo esto pone en manifiesto que, además de la posibilidad implícita tanto en la responsabilidad civil objetiva como subjetiva, de exigir a un particular la reparación de un daño a ciertos elementos naturales que no constituyan parte de su patrimonio, por quien sí tiene derechos patrimoniales sobre los mismos; también resulta evidente que el titular de esos derechos, puede causar esa clase de daño, sin que mediante el juicio de responsabilidad civil, ya subjetiva u objetiva, pueda exigirse la reparación del mismo.

### 3.6.2.- Procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

El procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, es el procedimiento cuyo trámite, ante la autoridad administrativa, es necesario para que un particular haga efectivo su derecho a ser indemnizado de un daño causado en los bienes o derechos de éste, por una actuación administrativa irregular, dada como

---

<sup>125</sup> Los elementos que el artículo 1913 prevé como condiciones para el surgimiento de responsabilidad civil, no son, sino los supuestos para imputar *objetivamente* aquél daño consecuente al uso de un artefacto o sustancia por sí peligrosa; entre los cuales, no se comprende alguno que establezca un parámetro de previsibilidad del acontecimiento del daño como un efecto del uso de tal clase de objetos, para configurar la imputabilidad subyacente en la responsabilidad civil, lo cual sí se comprende en la subjetiva, según lo antes apuntado.

incumplimiento de un deber de acción u omisión, imputable a un órgano del Estado;<sup>126</sup> en ese sentido, puede decirse que el objeto de tal procedimiento es determinar si existe la obligación del Estado denominada como responsabilidad patrimonial.<sup>127</sup>

En lo posterior, me concretaré a exponer: a) las condiciones a cuya materialización, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) dispone, surge la responsabilidad patrimonial de entes públicos federales; y b) las peculiaridades del deber en que ésta se hace consistir; no sin antes precisar que la exigencia de su cumplimiento, acorde al artículo 18 de dicha Ley, ha de hacerse mediante procedimiento administrativo, cuestión que es pertinente tener presente, en virtud de que no profundizaré sino en los puntos indicados.<sup>128</sup>

Según lo previsto en el artículo 12 de la LFRPE, para que surja la responsabilidad patrimonial en cuestión, es indispensable que exista un daño, entendido éste *grosso modo* como aquél deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien –patrimonio de *ese alguien*-, y que sea evaluable en dinero.<sup>129</sup>

En ese sentido, podría decirse que la responsabilidad patrimonial en comento puede surgir cuando exista un daño que suponga una modificación a elementos bióticos o abióticos, caracterizada como una afectación, destrucción o menoscabo de las cualidades de los mismos, pero siempre que éstos constituyan patrimonio de un particular; lo que supone, que sean susceptibles de algún tipo de aprovechamiento, por existir un derecho exclusivo para tal efecto a favor del particular, y además, evaluables en dinero.

Además del daño, conforme al artículo 1 de la LFRPE, es necesario que éste tenga origen en la actividad administrativa irregular del Estado, para que entonces surja responsabilidad patrimonial del mismo; dicho precepto dispone que tal actividad

---

<sup>126</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011, p.197 y 198.

<sup>127</sup> Cfr. con Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, 2ª edición, México, 2000, p. 333.

<sup>128</sup> La configuración del deber identificado como responsabilidad patrimonial del Estado se contempla, bajo términos generales, en el artículo 133 constitucional, y según se trate de órganos públicos federales, o bien, de los estados o municipios, las condiciones para su surgimiento, peculiaridades específicas, así como formas de hacerlo efectivo, se prevén en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), o bien, en las leyes estatales correspondientes, respectivamente.

<sup>129</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. p. 138.

administrativa es *"aquella que cause un daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate"*.

Atendiendo al señalamiento previo, puede inferirse que la actividad administrativa irregular será aquél acto, ya sea omiso o activo, materialmente administrativo<sup>130</sup> que sea desplegado sin que exista fundamento o causa jurídica, es decir, sin que exista norma alguna en la cual se prevea que el órgano público debe o puede desplegar la acción u omisión materialmente administrativa en cuestión; y en caso de que ésta se contemple como un deber o facultad, no se hayan satisfecho las condiciones que las normas prevean para que tal órgano esté en aptitud de desplegarla, ya sea como ejercicio de una facultad, o cumpliendo con un deber, respectivamente.<sup>131</sup>

Además del daño y la actividad administrativa irregular, para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial en comento, es necesario que exista una relación de causalidad entre ésta última y el daño según lo dispone el artículo 21 de la LFRPE; en ese sentido, debe probarse que el hecho o acto irregular es relevante o ha influido determinadamente para producir el resultado dañoso, esto *contrario sensu* es, que si el Estado no hubiera llevado a cabo la actividad irregular, el daño no se hubiera producido.<sup>132</sup>

Conforme a lo antes expuesto, puede concluirse que la responsabilidad patrimonial del Estado surge de la actualización de las tres condiciones antes puntualizadas: 1) daño, 2) actividad irregular, y 3) relación de causa-efecto entre actividad irregular-daño; asimismo, que todas éstas son índole objetivo, en tanto que prescinden de elemento de culpabilidad alguno, que involucre grado de previsibilidad de los entes públicos en la configuración de de las mismas. Por lo cual, dicha responsabilidad del Estado, se

---

<sup>130</sup> La calificación de administrativa, se entiende, obedece a un criterio material y no formal, es decir, a que la actividad tenga esa naturaleza sin importar si es desplegada por entes públicos del poder ejecutivo, legislativo o judicial; pues, como lo indica el artículo 2 de la LFRPE, tal clase de entes se encuentran sujetos a sus disposiciones.

<sup>131</sup> Cfr. con Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. p. 159. En la obra referida, puntualmente se señala que la actividad irregular, es aquella que lleva a cabo el Estado incumpliendo la normatividad propia y las disposiciones administrativas; y es por ello que, no puede estimarse que los particulares estén obligados a soportar los daños causados por tal actividad.

<sup>132</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Op. Cit. p. 161.

asemeja a la responsabilidad civil objetiva, y se distingue la subjetiva como se advierte de la tesis de jurisprudencia siguiente:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.

La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.<sup>133</sup>

En ese orden de ideas, cuando exista un daño que suponga una afectación a elementos naturales bióticos o abióticos, respecto de los cuales un particular tenga derecho a aprovecharlos, y tal afectación sea evaluable en dinero, será indispensable que haya sido producida de forma determinante, por un acto materialmente administrativo, ya sea de un ente público del poder ejecutivo, legislativo o judicial, que haya sido desplegado sin que existiera norma que previera la posibilidad o el deber de ser desplegado, o previéndola, no se hayan satisfecho las condiciones que las normas prevean para que tal efecto; para que entonces pueda surgir la responsabilidad patrimonial del estado.

---

<sup>133</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2008 de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 719.

Sin embargo, aun cuando dicha responsabilidad pueda surgir por ciertas afectaciones a elementos bióticos y abióticos, en los términos antes señalados, el deber que ésta importa no admite posibilidad alguna de requerir al ente público causante de la afectación, que realice u omita una conducta exigida o prohibida por una norma ambiental sustantiva, ni siquiera resarcitoria de tal afectación; pues el deber en que consiste tal responsabilidad, se contrae a pagar al particular de cuyo patrimonio fueran los elementos naturales afectados, una indemnización por un monto equivalente, precisamente, al menoscabo económico dado por la afectación de tales elementos, según el artículo 11 de la LFRPE.

### 3.7.- CUMPLIMIENTO DE NORMAS AMBIENTALES FEDERALES, CON BASE EN EL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), es el Tratado que los Estados de Canadá, Estados Unidos de América y México que entró en vigor el 1 de enero de 1994, paralelamente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la celebración del ACAAN obedeció a la consecución de objetivos comunes en materia ambiental de dichos Estados, entre los más importantes se encuentran, por lo que respecta a aquellos que importan a la normatividad ambiental interna de tales Estados, mejorar la observancia y aplicación de la legislación en materia de protección del medio ambiente, así como fortalecer la cooperación para la elaboración de leyes y reglamentos ambientales, así como su mejoramiento continuo.<sup>134</sup>

Conforme a dichos objetivos, los Estados partes del ACAAN convinieron en asumir obligaciones relativas a sus normas internas de protección al medio ambiente, tales como: a) que éstas prevean altos estándares de protección y mejorarlos regularmente; b) aplicarlas mediante instrumentos de derecho administrativo o procesal, por ejemplo, mecanismos de autocontrol fiscalizados públicamente (auditorías ambientales), o instrumentos procedimentales ya administrativos o jurisdiccionales, para exigir el cumplimiento de los derechos subjetivos previstos tales normas;<sup>135</sup> y c) sujetarse a

---

<sup>134</sup> Véase en Rojas Amandi, Victor Manuel, *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, Oxford University Press, México, 2000; para mayores detalles en relación a los objetivos del ACAAN.

<sup>135</sup> Véase en Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Federal de Electricidad, *El derecho ambiental en América del Norte, y el sector eléctrico mexicano*, UNAM, México, 1997; las características de los procedimientos para exigir el cumplimiento de normas ambientales internas.

procedimientos para ventilar los planteamientos sobre de la existencia de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de alguno de éstos.

La obligación señalada en último término, evidentemente, guarda injerencia en el cumplimiento de las normas ambientales sustantivas federales en México, pues éstas son legislación ambiental;<sup>136</sup> se trata de la sujeción a dos clases de procedimientos, para los cuales, entre otras cuestiones más, el ACAAN contempla la institución de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Dicho organismo internacional está estructurado con los órganos siguientes: a) el Consejo, b) el Secretariado, y c) el Comité consultivo público conjunto.

Uno de los procedimientos se circunscribe exclusivamente a la participación de los Estados parte, en éste cualquiera de ellos puede plantear consulta y, en su caso, controversia respecto a una pauta persistente de omisiones<sup>137</sup> que atribuya a otro en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, siempre y cuando la pauta esté relacionada con lugares de trabajo, empresas o sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios que sean objeto de comercio entre las partes, o bien, que compitan en territorio de la parte demandada, con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otra de las partes.<sup>138</sup>

El procedimiento inicia con la consulta, la cual puede ser planteada directamente por un Estado parte a otro, precisamente, respecto a una posible pauta persistente de omisiones que uno le atribuya a otro; si éstos no resuelven tal planteamiento, entonces pueden solicitar al Consejo –a través del Secretariado- que intervenga mediando o conciliando para solucionar la controversia; de no lograrse la solución, cualquiera de

---

<sup>136</sup> La definición de legislación ambiental, coincide en gran medida con la de derecho ambiental sustantivo planteado en esta investigación, el ACAAN la define en su artículo 45 (2) como: “*cualquier ley o reglamento de una parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la salud humana, a través de: a) La prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, emisión de contaminantes ambientales; b) El control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello, y c) La protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales protegidas.*”

<sup>137</sup> La pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, es definida como “un curso de acción o de omisiones sostenido y recurrente posterior a la fecha de entrada del acuerdo”.

<sup>138</sup> Rojas Amandi, Victor Manuel, Op. Cit. p. 52.

los contendientes podrá solicitar al Consejo que se convoque, mediante el voto de sus dos terceras partes, un panel arbitral.<sup>139</sup>

En caso de que, un vez llevado a cabo el examen correspondiente y fijado sus conclusiones, el panel arbitral determine que sí hubo pauta persistente de omisiones de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, podrá elaborar recomendaciones que, esencialmente, consisten en que la parte demandada aplique un plan de acción para corregir la pauta de no aplicación.<sup>140</sup>

Acorde a lo antes expuesto, puede decirse que aunque el objeto de este procedimiento no es establecer el deber de que un particular cumpla con la legislación interna – forzosamente-, sino que el Estado efectúe ciertos actos en un plan; es posible que mediante tal plan, indirectamente, se le compela a exigir de particulares el cumplimiento de normas ambientales sustantivas federales (preventivas, mitigatorias o resarcitorias); sin embargo, también es de hacer notar que, es un procedimiento que sólo puede tener lugar, por la instancia de un Estado, y de ninguna manera, por particulares.

Diferente es lo que acontece con el diverso procedimiento al que los Estados parte del ACAAN pueden ser sujeto; los artículos 14 y 15 de dicho acuerdo permiten a cualquier persona u organismo, sin vinculación gubernamental, residente o establecida en territorio de un Estado parte, presentar peticiones ante el Secretariado, en las que sostenga la falta de aplicación de la legislación ambiental de cualquiera de los tres países miembros.<sup>141</sup>

Para que el Secretariado dé trámite a una petición del tipo mencionado, deberán satisfacerse entre otros requisitos de menor relevancia, previstos en el artículo 14 del ACAAN, que no tenga como objetivo hostigar a la industria, que ésta denuncie un daño a la persona u organización que la presenta, que previamente a su presentación se hayan acudido a las instancias jurídicas disponibles en la legislación de la parte

---

<sup>139</sup> Véase en: Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Federal de Electricidad, Op. Cit. p. 51 a 53; mayores detalles en relación al procedimiento de solución de controversias, entre éstos, la integración y proceso de composición del panel.

<sup>140</sup> Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Federal de Electricidad, Op. Cit. p. 53.

<sup>141</sup> *Ibidem.* p. 49.

señalada como inaplicante, y que no se base exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Si se cumplen con los requisitos antes aludidos, el Secretariado habrá de remitir una copia de la petición al Estado señalado como inaplicante de su legislación, para que este último notifique al Secretariado si lo planteado en la petición, es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. De ser este último caso, no se continuará con el trámite; de lo contrario, el Secretariado podrá solicitar al Consejo que autorice la elaboración de un *expediente de hechos*, si lo estima conveniente.

Si la elaboración del expediente de hechos es autorizado, el Secretariado procederá a formular un proyecto en el que incorporará información proporcionada por el Estado en cuestión, personas u organización sin vínculo gubernamental, así como de naturaleza técnica y científica; a dicho proyecto se incluirán las observaciones que tuvieren miembros del Consejo, con lo cual se concluirá el procedimiento, salvo que por voto de dos terceras partes de tal órgano se determine la publicación del *expediente de hechos*.<sup>142</sup>

De lo expuesto, se torna evidente que aun cuando el procedimiento expuesto en los párrafos previos, podría ser promovido por cualquier persona u organización residente o establecida en México, respecto a la falta de aplicación de legislación ambiental de este Estado, tal como las aquí identificadas como normas ambientales sustantivas federales; también es cierto que, este procedimiento sólo puede culminar con la elaboración de un expediente, y en todo caso, en su publicación limitándose a la consignación de información así como datos, pero sin que en éste se pueda determinarse, si un Estado aplica o no su legislación.

Por lo tanto, mediante dicho procedimiento, de ninguna manera puede determinarse que un Estado parte del ACAAN, como México, deba hacer que una persona establecida en éste, observe norma ambiental alguna; asimismo es notorio que, mediante tal procedimiento tampoco puede exigirse a un particular, la omisión o realización de una conducta prohibida o exigida, respectivamente, por una norma

---

<sup>142</sup> *Ibidem*. p. 51.

ambiental sustantiva federal de México, sin importar si fuere preventiva, mitigatoria o resarcitoria.

#### **IV.- JUICIO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.**

Siguiendo el criterio de análisis dogmático, fijado para exponer aspectos tales como legitimación activa y objeto de los procedimientos relacionados con el cumplimiento forzoso de normatividad sustantiva federal, la recientemente publicada Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA)<sup>143</sup> proporciona en sus artículos 1º y 27, elementos valiosos para construir un concepto preliminar del juicio de responsabilidad ambiental. Concretamente, el último párrafo del artículo 1º de la LFRA prevé que: *“El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.”*

En el precepto citado se caracteriza el juicio de responsabilidad ambiental, contemplado del artículo 27 al 44 de la LFRA, en un tenor de exclusión, esto es, como un juicio *dirigido* a determinar una responsabilidad que no es patrimonial, tampoco administrativa, ni penal; en esa lógica, el penúltimo párrafo del artículo 1º de dicha Ley, aporta la causación de un daño ambiental, como elemento para una aproximación conceptual más completa de dicho juicio, pues de la literalidad de tal párrafo se infiere que la responsabilidad ambiental implica el ocasionar un daño circunscrito a elementos y recursos naturales, pero que no importa transgresión a derechos de propiedad sobre los mismos.<sup>144</sup>

Así, a manera introductoria puede decirse que el juicio de responsabilidad ambiental es aquél cuya tramitación obedece a determinar la existencia de responsabilidad ambiental, misma que se asocia a la causación de un daño ambiental, y el cual se encuentra contemplado en la LFRA.

---

<sup>143</sup> La Ley de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de junio de 2013, y entró en vigor el 7 de julio del mismo año, conforme a su artículo transitorio primero.

<sup>144</sup> El párrafo referido prevé: *El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.*

Atendiendo a la caracterización previa, y al propósito de esta investigación –analizar la efectividad del juicio en comento como medio de cumplimiento forzoso de normatividad ambiental sustantiva federal, en función de la legitimación activa y del objeto del mismo- caben las siguientes interrogantes:

¿Qué es y cuándo se determina la existencia de responsabilidad ambiental?, ¿Qué es el daño ambiental? y ¿Quiénes pueden iniciar el juicio de responsabilidad ambiental?

El empleo del término responsabilidad en el ámbito jurídico puede aludir a situaciones normativas diferentes, que en menor o mayor medida guardan elementos en común, no siendo excepción el uso de tal término en la LFRA; por ello, en el análisis siguiente parto de la atinada observación que Pablo Larrañaga hace sobre las distintas acepciones que tiene el uso del término responsabilidad, para estar en aptitud de dar respuesta a las interrogantes previas, no sin antes exponer someramente la caracterización del daño ambiental, indispensable para una cabal comprensión de la responsabilidad ambiental.<sup>145</sup>

#### 4.1.- Concepto jurídico de daño ambiental.

La LFRA prevé en su artículo 2 que, para efectos de la misma, se estará a las definiciones que ésta contiene, las contenidas en la LGEEPA, en Leyes ambientales y en Tratados de los que México es parte; bajo esas prevenciones el daño ambiental se define en la Ley primeramente aludida como: *Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6o. de esta Ley.*

Ahora, de la definición transcrita y del contenido del artículo 6 de la LFRA se pueden advertir dos elementos que configuran el daño ambiental, a saber, uno material que

---

<sup>145</sup>Véase en Larrañaga, Pablo, Op. Cit. p. 30 y 31. Como apunta el autor, con el concepto de responsabilidad se puede identificar un rasgo o parte de una noción muy amplia y vaga que aglutina diferentes situaciones, precisamente, bajo dicho término; así, puede hablarse de responsabilidad como causalidad en un daño, como imputabilidad del mismo daño, o como sancionabilidad de éste (exigencia de una obligación derivada de éste).

corresponde *grosso modo* a la descripción alusiva a tipos de alteración de hábitats, ecosistemas, elementos naturales así como a sus condiciones físico químicas; y uno jurídico, que corresponde a un *status* normativo descrito en el artículo aludido, que precisamente habrá de calificar al elemento material, para que constituya un daño ambiental; en esta parte, me concretaré a exponer someramente en qué se hace consistir el elemento, o aspecto material de dicho daño.

#### 4.1.1.- Caracterización material del daño.

El concepto legal del daño ambiental, en lo concerniente a su aspecto material, puede dilucidarse con base en la exposición de motivos de la LFRA, además de otros elementos. En la exposición mencionada, el término *daño ambiental* es empleado para aludir indistintamente a la contaminación del agua, suelo, o bien, a descargas ilícitas de aguas residuales, liberación de materiales al ambiente, desechos clandestinos de residuos peligrosos, destrucción de corales por embarcaciones, derrames de petróleo, construcción en manglares, así como deforestación *ilegítima (sic)*; además de que, a tales eventos, se les atribuyen efectos adversos en cuestión de servicios ambientales, al igual que en la calidad de vida.<sup>146</sup>

Ahora, el uso del término *daño ambiental* no fue novedad en la exposición de motivos en comento, inclusive, la delimitación de su significado ya se planteaba como cualquier degradación física o biológica importante del medio ambiente;<sup>147</sup> mientras que en la Convención Sobre Responsabilidad Civil por Daños Resultantes de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente, se identificaba como alteración del medio ambiente.<sup>148</sup>

Ambas conceptualizaciones, presentan dos inconvenientes constantes en la formulación de la definición del daño ambiental: 1) ¿En qué consiste la degradación o

---

<sup>146</sup> La iniciativa con el Proyecto del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, plantea como problemáticas que motivan la emisión del mismo eventos, *in genere*, y concretos, como las explosiones por la liberación de químicos por la empresa ANVERSA en Veracruz, encallamientos en arrecifes de Quintana Roo y Veracruz, la liberación de materiales por PEÑOLES en Torreón, entre otros eventos más, pude ser consultada en el sitio web de la cámara de diputados, dirección web: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio\\_ambiente/minutas/MIN21\\_6158.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio_ambiente/minutas/MIN21_6158.pdf)

<sup>147</sup> Díaz Barriga, Mercedes Campos, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p.102.

<sup>148</sup> *Ibidem*. p. 103.

pérdida?; y 2) ¿Cuándo es que puede estimarse que el medio ambiente es alterado, o degradado de manera importante?<sup>149</sup>

Dichos inconvenientes son salvados en la definición de daño ambiental prevista en la LFRA, no en una forma literal sino sistemática, con diversos preceptos de la LGEEPA; ello, en un tono similar a la definición de Eulalia Moreno, quien sostiene que el daño ecológico se refiere únicamente a lesiones que alteran el ecosistema, es decir, los procesos biológicos y ecológicos esenciales, las especies vivas y las interrelaciones entre ellas, mientras que el daño ambiental incluye tanto el daño ecológico, como las lesiones que se produzcan contra los recursos naturales: agua, la tierra, los minerales, la atmósfera, e inclusive, las fuentes primarias de energía.<sup>150</sup>

En ese contexto, puede decirse que el daño ambiental, en su aspecto material, se circunscribe, en primer lugar, a lo que la LGEEPA denomina elementos naturales, pues aunque en la definición del daño en la LFRA se refiera también a hábitats y ecosistemas, a las condiciones físicas, químicas o biológicas de éstos, así como a sus relaciones de interacción, y los servicios ambientales que proporcionan; lo cierto es que, las realidades así como las cualidades peculiares a las que estos términos refieren, no son sino situaciones que se circunscriben a un elemento natural –su estado o condiciones físicas, o químicas-, o que comprenden un gran número de éstos –sus relaciones de interacción sistémica y los efectos de ésta, como servicios ambientales-, siendo dichos elementos, *Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre*, acorde a la LGEEPA.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> *Ídem*. Abordado por la autora, el Libro Verde sobre Reparación al Daño Ecológico, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, 14 de mayo de 1993, reconoce los inconvenientes referidos; en éste se señala que, si bien la destrucción física o contaminación de gran magnitud –alteración-, suele considerarse daño, el problema es que hay muchos impactos de menor importancia que no se sabe en qué punto pueden o no considerarse contaminación, y por ende, cuándo puede ésta originar un daño concreto. El problema que plantea entonces, es la dificultad de determinar el grado a partir del cual, existe daño ambiental.

<sup>150</sup> Moreno Trujillo, Eulalia, *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Bosch, Barcelona, 1991, p. 257.

<sup>151</sup> El ecosistema, entendido según la fracción XIII del artículo 3 la LGEEPA, como *La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados*; supone una interacción de elementos biológicos –vivos- entre sí, así como con elementos físicos o químicos no animados –abióticos-, como el agua, aire, y sus cualidades específicas (elementos naturales).

En esa lógica, los servicios ambientales, según la fracción XXXVI del mismo artículo: *beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano*, supone la existencia de elementos naturales.

Siguiendo ese señalamiento, puede decirse que el daño ambiental se concreta en alteraciones, inferidas a elementos naturales biológicos como animales, vegetales, bacterias, etc., o no biológicos como agua, suelo, aire etc., generando con ello un estado diverso, ya en la composición química, ya en las condiciones físicas de los mismos;<sup>152</sup> en tanto que, un ecosistema, hábitat o interacciones entre elementos naturales, no pueden experimentar alteración sino cuando el estado de uno o más elementos naturales que le constituyen, sean seres vivos o no vivos, experimenten generalizada o aislada pero constantemente, cambios en su composición química, o atributos físicos, que se traducen en un estado diverso caracterizado por un patrón de repercusión diferente en la subsistencia de otros, afirmando la interdependencia entre los mismos.<sup>153</sup>

Y, en ese sentido, las alteraciones a los elementos naturales sólo pueden constituir la parte material del daño ambiental, cuando conllevan un efecto, o dan lugar a un estado, adverso a la existencia, transformación y desarrollo –continuidad y evolución– de los seres humanos y demás seres vivos de los diferentes ecosistemas y hábitats. Dado que, el menoscabo, deterioro, afectación y demás sustantivos que se indican como el género del daño ambiental, todos, invariablemente constituyen una modificación o alteración, pero de carácter adverso, en este caso, a una situación que se caracteriza por la preservación de las diversas formas de vida y las condiciones para que subsistan las mismas.<sup>154</sup>

Así, la caracterización del daño antes expuesta, puede corroborarse con la tesis que a continuación transcribo, pues de ésta se desprende que la anulación del daño mediante su reparación, supone el restablecimiento de las condiciones que propician la

---

Igualmente, la referencia a las condiciones físicas o químicas (temperatura, volumen, acidez, etc.), invariablemente remite a las de elementos naturales, ya sean no biológicos como el agua, aire, suelos, etc., o biológicos, como animales, plantas, hongos, etc.

<sup>152</sup> Véase la definición de estado base de la LFRA. Este concepto supone que los hábitats, ecosistemas, elementos naturales etc. son susceptibles de experimentar cambios (daños); y a la par, supone también que sus condiciones específicas, pueden prolongarse, a manera de un estado, en tanto que no acontezca, precisamente, un daño (cambio). Así, la alteración se concibe como el cambio de un *estado* a otro diferente.

<sup>153</sup> En ese sentido, véase la noción de Desequilibrio ecológico prevista en la LGEEPA: *La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.*

<sup>154</sup> Atendiendo a que el artículo 1º de la LFRA prevé que uno de los objetos de esa Ley es la preservación del ambiente, ésta es un parámetro a partir del cual se define lo adverso –contrario– en el ámbito jurídico ambiental; pues si ésta se identifica con la evolución y continuidad de los ecosistemas, y éstos a su vez, con diversidad de formas de vida; entonces, lo adverso en el ámbito jurídico ambiental es aquello que resulta contrario a la evolución y continuidad de las diversas formas de vida.

evolución y continuidad de los elementos naturales, vivos o no; de modo que, el acaecimiento del daño, es un estado negación –adversidad- de dichas condiciones que propician la evolución y continuidad.

MEDIO AMBIENTE. LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS, DEBE INCLUIR SU REMEDIACIÓN, DE ACUERDO CON EXIGENCIAS DIVERSAS A LA MATERIA CIVIL.

A diferencia de lo que sucede con los daños causados en materia de responsabilidad civil contractual y extracontractual, el daño ambiental no puede ser estudiado sólo desde una perspectiva meramente económica e individualista; por consiguiente, en tanto implica un impacto sucesivo al equilibrio ambiental, atento a lo cual, la indemnización por daños y perjuicios debe incluir la remediación del medio ambiente afectado. Al respecto, el artículo 3o., fracción XXXIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece el concepto de reparación o remediación del medio ambiente afectado como: "El conjunto de actividades tendentes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales." Por lo tanto, resulta que la reparación del impacto ambiental no sólo incluye una dimensión económica, sino también se traduce en actividades de remediación, recuperación o mitigación de las consecuencias causadas por la actividad económica desplegada.<sup>155</sup>

Ahora, es claro que no toda alteración, ya sea a las condiciones físicas o a los atributos químicos de elementos no vivos como aire, suelos, agua etc., o a la integridad física o composición química de elementos biológicos tales como algas, vegetales, animales etc., puede estimarse como adversa a la subsistencia y continuidad evolutiva de las diversas formas de vida que interactúan entre sí –conformantes de un hábitat o ecosistema-; pues la subsistencia de ésta diversidad de formas de vida presupone, precisamente, que cada una modifica su entorno vivo o no vivo en magnitud variable para tal efecto, lo que pone en manifiesto que estas mismas formas de vida también pueden ser modificadas, por otros elementos naturales en función de la misma razón.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup>Tesis aislada I.4o.A.810 A (9a.) de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2, página 1808.

<sup>156</sup> Véase en Ricklefs, Robert E., *The Economy of Nature*, W.H. Freeman and Company, Estados Unidos de América, 1997, p. 4, 29-31. El autor indica que la existencia de cualquier ser vivo conlleva la modificación de materia, fenómeno distintivo de la vida; así, ejemplificando, menciona que se da por hecho que la atmósfera terrestre es por sí rica en oxígeno, pero esta característica la debe al oxígeno producido por organismos fotosintéticos, a lo largo de los pasados 3.5 mil millones de años; indicando que cuando surgió la vida, la concentración de oxígeno en la atmósfera era una milésima parte de la actual. En ese sentido, resulta evidente que cualquier forma de vida, el fenómeno de la vida, supone la modificación de su entorno inclusive a gran escala, como condición para su subsistencia, y como efecto de ésta misma.

Es en ese escenario que, el calificativo de medible presente en la definición de daño ambiental de la LFRA, entra en juego para delimitar cuándo es que aquellas modificaciones o alteraciones inferidas al estado de los elementos tanto vivos, como no vivos, es adverso a la subsistencia y continuidad evolutiva de los seres humanos y otras formas o especies de vida; y esto es, cuando tales alteraciones tengan una repercusión medible –traducida– como una imposibilidad de que, una o más formas de vida, puedan continuar subsistiendo, consecuentemente evolucionando, en un espacio y tiempo determinado.

Así las cosas, el aspecto material del daño ambiental según se desprende de la respectiva definición contenida en la LFRA, puede ser expuesto en términos más generales y abstractos como: un estado alterado o modificado ya sea de las condiciones físicas, o de la composición química de uno o más elementos naturales no vivos (aire, suelos, agua etc.), o de las cualidades físicas o químicas de ciertos elementos biológicos (algas, vegetales, animales etc.), que conlleva la imposibilidad de que una o más formas de vida (especies animales, vegetales, algas etc.), puedan prolongar su subsistencia, consecuentemente su evolución, en el espacio y tiempo determinado que su existencia ocupa.<sup>157</sup>

#### 4.1.2.- Ilícitud en la configuración del daño ambiental.

Como anteriormente había precisado, al aspecto material del daño, esto es, a un estado *alterado* diverso a las condiciones, ya físicas o químicas de elementos naturales, con las características materiales anteriormente puntualizadas, se suma un *status* jurídico que entonces permite calificar a dicha alteración como daño ambiental, como expresamente se indica en la definición del mismo, al indicar que *se estará a lo dispuesto por el artículo 6 de esta Ley* –la LFRA.

En efecto, en el artículo 6 referido se prevé que no se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, evidentemente haciendo alusión a los ecosistemas, elementos naturales y hábitat referidos en la definición de

---

<sup>157</sup> Esta delimitación abstracta supone, como el propio derecho ambiental mexicano según se expuso al abordar el derecho fundamental a un medio ambiente sano, que el medio ambiente, y con ello, la interacción sistémica de gran diversidad de elementos bióticos y abióticos; tiene un margen de tolerabilidad, dentro del cual es posible agotar o modificar tales elementos sin que ello trascienda a imposibilitar la prolongación *expansiva* del sistema biológico, dando la posibilidad, inclusive, de que se regenere permitiendo la continuidad de la diversificación del fenómeno vida.

daño ambiental, no sean adversos; y ello es, según tal artículo, en virtud de haber sido autorizados por la SEMARNAT mediante la evaluación del impacto ambiental, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por dicha Secretaría, o por no rebasar los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.<sup>158</sup>

De lo previsto en el artículo referido, se advierte, consiste en un criterio de exclusión eminentemente de índole jurídico aplicable exclusivamente al aspecto material del *daño ambiental*, para determinar cuándo es que efectivamente constituye tal clase de daño, es decir, aplicable al estado modificado, o a la alteración, de los elementos naturales en los términos anteriormente indicados, para determinar cuándo es que tal estado modificado o alteración, constituye un daño ambiental.

En efecto, el artículo 6 dispone que, los menoscabos, pérdidas, afectaciones, entre otros sustantivos, no serán adversos en virtud de haber sido manifestados y explícitamente delimitados, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la SEMARNAT previamente a su acontecimiento, mediante un acto formal y materialmente administrativo (autorización de impacto, u otra de naturaleza análoga), o uno legislativo o administrativo materialmente legislativo (disposiciones legales o normas oficiales mexicanas).

De lo anterior se sigue que, la manifestación, delimitación explícita y autorización, así como la previsión en normas generales, consiste en un criterio que opera respecto a los menoscabos, pérdidas, afectaciones y demás sustantivos, los cuales se identifican con un estado modificado o alteración que corresponde al aspecto material del daño ambiental, para determinar a manera de excepción, cuándo es que una alteración material de ese tipo no constituirá un daño ambiental.

---

<sup>158</sup>Artículo 6o.- No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:

I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,

II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.

La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

En ese contexto, para estimar que no se configura un daño ambiental es indispensable que: 1) no se genere un estado –situación constante- en el que las condiciones físicas, o la composición química de uno o más elementos naturales no vivos, o de las cualidades físicas o químicas de ciertos elementos biológicos, conlleve la imposibilidad de que una o más formas de vida, puedan continuar su subsistencia, consecuentemente su evolución, en el espacio y tiempo determinado que su existencia ocupa; y 2) en caso de que dicho estado *alterado* se genere, que esté contemplado, ya sea de manera particular y concreta en una autorización de impacto u otra ambiental análoga, o bien, de forma general y abstracta en una disposición legal o de una norma oficial mexicana, en ambos casos, como permitido o exento de sanción en caso de actualizarse por el particular autorizado, o bien, por aquél indeterminado, tratándose de una disposición legal o de una norma oficial mexicana, al no exceder cierto límite establecido en ésta.

Ahora, es pertinente precisar que la excepción que puede verificarse a partir de la condición mencionada en el inciso 2), no se verificaría cuando al efectuar una actividad prevista en una disposición de Ley o de una norma oficial mexicana ambientales, ocasionándose con ello un daño ambiental, no se rebasare límite alguno que dichas disposiciones fijaran respecto una o más variables propias de tal actividad (volúmenes, pesos, densidades, cantidades, temperaturas etc.); pues en todo caso, el que no se rebase dicho tipo de límite, sólo implicaría la inexistencia de una contravención a la disposición que lo fije, pero el simple hecho de no rebasarlo, no excluye la posibilidad de que la realización esporádica o constante de ésta, no pudiera generar un daño ambiental.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Véase en la exposición de motivos de la LFRA, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio\\_ambiente/minutas/MIN21,6158.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio_ambiente/minutas/MIN21,6158.pdf), A página 15 de dicha exposición, se manifestó que acorde a los términos en que se presentaba el proyecto de dicha Ley, se pretende la utilización de normas oficiales mexicanas, diversas a las existentes, para precisar técnica y casuísticamente diferentes tipos de daños, a suelos por hidrocarburos, a los tipos de hábitats, etcétera. En ese sentido, también se expuso que dichas normas deberán ser un referente casuístico de lo que deberá entenderse por daño, pero la falta de expedición de tal clase de parámetros, no podrá considerarse como un obstáculo o excluyente de responsabilidad de aquellos que ocasionen daños. Esto apunta que, contraviniendo o no las normas oficiales mexicanas existentes, puede generarse daño ambiental, salvo que en éstas expresamente se prevea que las peculiaridades de un daño ambiental (estado de cosas), están tanto previstas, como dentro de un límite fijado a una variable de una actividad sujeta a disposiciones de una norma oficial mexicana.

Lo anterior encuentra sentido, en primer lugar, en que el daño ambiental consiste en un estado de cosas con peculiaridades diversas a las de uno previo *–de un estado base–*, y no en una actividad cuyas variables pueden estar dentro o fuera de un rango fijado en una disposición, según expuse en el tema previo; en segundo lugar, en que el aspecto material de un daño puede surgir como una consecuencia no inmediata de una actividad que podría no estar contemplada en una disposición, o estándolo, no lo estuvieran algunas de sus variables cuyos efectos podrían generar el estado de cosas identificado con un daño ambiental; y finalmente, porque el surgimiento de dicho estado puede resultar de la acumulación o sinergia de los efectos de una actividad realizada intensivamente, y prevista en una disposición legal o de una norma oficial, que pudiera imputarse a una o más personas, según expondré en el tema siguiente.<sup>160</sup>

Así, aunque un particular realice una actividad sin rebasar los límites previstos en alguna disposición para algunas de las variables de la misma (esencialmente con un tenor preventivo), esto no supone que las situaciones o estados que sean consecuencia de su realización, no podrán constituir daños ambientales, salvo que tales situaciones estén necesariamente comprendidas en alguna de dichas variables;<sup>161</sup> lo cual se corrobora con lo previsto en el artículo 7 de la misma LFRA, que prevé que habrán de emitirse normas oficiales mexicanas para establecer caso por caso las cantidades mínimas de deterioro, cambio o menoscabo mínimos para considerarlos como dañosos, es decir, para establecer las condiciones que el estado de cosas aquí identificado como el aspecto material del daño ambiental, ha de presentar para que entonces sea constitutivo del mismo.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> Véase Díaz Barriga, Mercedes Campos, Op. Cit. 108-110, una caracterización en que se exponen con mayor detalle peculiaridades del concepto de daño ambiental.

<sup>161</sup> Por ejemplo en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales; pues se establecen límites a variables que presenta el vertimiento de aguas residuales a cuerpos de agua nacionales, como cantidad de determinadas clases de partículas o sustancias específicas. Sin embargo, no prevén que la concentración de cierta cantidad de partículas o sustancias en cuerpos de agua nacionales como lagos, lagunas, ríos, etc., con magnitudes delimitadas se considerarán lícitos. Así, lo ilícito en el daño ambiental, no radica en rebasar los límites a las variables aludidas al realizar una actividad, pues ello en todo caso constituiría una infracción, sino en que un estado de *cosas ambientales* no sea autorizado, o tolerado por alguna disposición jurídica.

<sup>162</sup> Artículo 7o.- A efecto de otorgar certidumbre e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de los daños ocasionados al ambiente, la Secretaría deberá emitir paulatinamente normas oficiales mexicanas, que tengan por objeto establecer caso por caso y atendiendo la Ley de la materia, las cantidades mínimas de deterioro, pérdida, cambio, menoscabo, afectación, modificación y contaminación, necesarias para considerarlos como adversos y dañosos. Para ello, se garantizará que dichas cantidades sean significativas y se consideren, entre otros criterios, el de la capacidad de regeneración de los elementos naturales.

En ese orden de ideas, la ilicitud en el daño ambiental radica en que el estado en el que las condiciones físicas, o la composición química de uno o más elementos naturales no vivos, o de las cualidades físicas o químicas de ciertos elementos biológicos, que conlleve la imposibilidad de que una o más formas de vida puedan continuar su subsistencia, consecuentemente su evolución, en el espacio y tiempo determinado que su existencia ocupa; no esté contemplado, ya sea de manera particular y concreta en una autorización de impacto u otra ambiental análoga, o bien, de forma general y abstracta en una disposición legal o de una norma oficial mexicana, en ambos casos, como permitido o exento de sanción en caso de actualizarse por el particular autorizado, o por aquél indeterminado, tratándose de una disposición legal o de una norma oficial mexicana, al no exceder cierto límite establecido en ésta.

#### 4.2.- Acepciones jurídicas del término responsabilidad ambiental.

Previamente apunté que el término responsabilidad ambiental tiene distintas connotaciones a lo largo de la LFRA, que según se verá en lo siguiente, por un lado, refieren a las situaciones que esta Ley fija como indispensables para que surja la obligación de reparar un daño ambiental, o bien, a esta obligación misma; por lo cual, es que estimo conveniente delimitar, en un orden lógico, las acepciones del término responsabilidad ambiental para lograr una cabal los aspectos jurídicos asociados a la obligación identificada como dicha responsabilidad.

En esa lógica, iniciaré con las acepciones que aluden a las condiciones para el surgimiento de la obligación de reparar antes mencionada, empezando por: 1) la de relación de causalidad entre, una acción u omisión y un daño ambiental; 2) la de imputabilidad del daño ambiental; para luego exponer en qué consiste la obligación de reparar tal clase de daño, identificada como responsabilidad ambiental.

##### 4.2.1.- Responsabilidad como causación de daño ambiental.

El artículo 10 de la LFRA, es el precepto del que se advierte que el término *responsabilidad ambiental* alude a una relación de causalidad, pues éste prevé: *Toda*

---

La falta de expedición de las normas referidas en el párrafo anterior, no representará impedimento ni eximirá al responsable de su obligación de reparar el daño a su estado base, atendiendo al concepto previsto en el artículo 2o., fracción III, de esta Ley.

*persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley.*

Del precepto citado se advierte que la relación de causalidad entre una acción u omisión y el daño ambiental podrá ser directa o indirecta para que entonces haya responsabilidad ambiental; y en ese sentido, de la definición que la LFRA proporciona de daño indirecto y cadena causal,<sup>163</sup> se desprende que la causación de un daño ambiental será indirecta cuando la acción u omisión de una persona no tenga como efecto inmediato el daño, pero sí cuando tal efecto constituya, dentro de una secuencia de causas y efectos, un *estado-condición* o influencia necesaria para el surgimiento o acontecimiento del daño ambiental.

Lo anterior es así porque, en la definición de daño indirecto, se señala puntualmente que habrá tal tipo de daño cuando en una cadena causal, éste no sea efecto inmediato del acto u omisión; de lo cual se sigue que, tendrá lugar la causación indirecta cuando dicha secuencia causal importe el efecto de un acto u omisión de una persona, al cual sea sucesivo otro o más, que a su vez, sea causa de uno o más diversos, y uno de estos últimos consista en un daño ambiental, es decir, en el estado de cosas así denominado.<sup>164</sup>

Efectivamente, en la propia exposición de motivos se planteó que los daños ambientales pueden ser producidos por conductas activas u omisas; asimismo, se señaló la problemática que se presenta en torno a los efectos ambientalmente dañinos que esta clase de conductas importaba, pues se expuso que éstos pueden sobrevenir una vez transcurrido un amplio lapso de tiempo entre la realización de dicho tipo de

---

<sup>163</sup> La LFRA prevé que:

Daño indirecto: Es aquel daño que en una cadena causal no constituye un efecto inmediato del acto u omisión que es imputado a una persona en términos de esta Ley.

Se entiende por cadena causal la secuencia de influencias de causa y efecto de un fenómeno que se representa por eslabones relacionados.

De modo que, el daño consiste en un efecto dentro de una serie de causas y sus correspondientes efectos, siendo una de dichas causas una acción u omisión, pero existiendo entre esta última y el daño, diversos efectos que a su vez constituyen causa de otros.

<sup>164</sup> En la exposición de motivos de la LFRA, foja 15 reverso, se reconoce que atendiendo a la fenomenología del daño ambiental, debe admitirse que ésta puede presentar una causación indirecta, para resolver la injusta responsabilidad que se transmite al causante circunstancial de daños por contaminación ambiental.

conductas, y el acontecimiento del daño (de forma diferida). Aunado a ello, se apuntó que algunos daños ambientales pueden manifestarse en lugares lejanos a aquél donde se efectúa el acto que lo produce, situación que hacía necesario reconocer la responsabilidad fundamentalmente por daños ambientales indirectos, además de los directos.<sup>165</sup>

Considerando lo señalado en la exposición de motivos, puede advertirse que la causalidad indirecta del daño ambiental, está configurada en la LFRA bajo los términos siguientes: 1) que la acción u omisión de una persona invariablemente tenga como efecto un *estado* o situación que, a su vez, sea indispensable para que tenga lugar otra determinada situación o estado que por sí se haga consistir en el estado de cosas identificado como daño material, o bien, sea causa mediata de un daño de esa naturaleza;<sup>166</sup> y 2) que las situaciones que sean efecto de la acción u omisión, así como mediante entre éstas y el daño, sean ajenas al ámbito de voluntad de un tercero, es decir, que no pueden atribuírsele de manera culposa o dolosa a éste en términos de la LFRA pero sí a quien hubiere llevado a cabo la acción u omitido un acto, según expongo en el tema próximo.<sup>167</sup>

Ahora, la necesidad de que esté excluida cualquier influencia o *estado-condición* intermedio e imprescindible dentro de la secuencia de causas-efectos comprendida desde la acción u omisión de una persona hasta el daño ambiental, que haya sido materializada por virtud de un comportamiento culposo o doloso de un tercero, para que entonces se verifique la relación de causalidad indirecta; obedece:

---

<sup>165</sup> Cfr. con foja 4 anverso, de la exposición de motivos de referencia, visible en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio\\_ambiente/minutas/MIN21\\_6158.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio_ambiente/minutas/MIN21_6158.pdf)

<sup>166</sup> Cfr. con Acosta Resendi, Karla, *Nexo causal en México*, ensayo visible en Nava Escudero César, editor, *Legislación Ambiental en América del Norte, experiencias y mejores prácticas para su aplicación e interpretación jurisdiccional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 313. La autora puntualmente advierte que el nexo de causalidad entre acción u omisión (autoría) y daño es imprescindible para que tenga lugar la responsabilidad civil, y siguiendo lo que ella también señala, estimo que probada tal relación de causalidad necesaria, han de atenderse además a otros parámetros para entonces imputar, o no, el daño a la persona que hubiere actuado u omitido actuar.

<sup>167</sup> Aunque en la exposición de motivos se haya esbozado la causación indirecta enfatizando la noción de diferimiento del efecto dañino, respecto el momento de ejecución de la conducta dañina; lo cierto es no podría sostenerse que el mero lapso de tiempo –extenso o corto- entre ambos eventos, es *per se* la característica distintiva de la causación indirecta; pues, la variable tiempo sólo puede tener relevancia en tal causación, según la dinámica ambiental, en la medida que en dicho lapso pueden surgir otros cambios o reacciones en los elementos naturales, como resultado de la suma de los efectos de una actividad diversa, o sin ellos, pero que hubieren sido primigeniamente detonadas por la ejecución del acto o la omisión.

- en primer lugar, a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 2 de la LFRA, pues de este precepto se desprende que no se podrá considerar que un daño fue causado por la acción u omisión de una persona, si existe un hecho intermedio entre conducta y daño que sea de materialización dolosa por un tercero;<sup>168</sup> y
- en segundo lugar, a los otros parámetros que dicha Ley establece para atribuir –imputar- subjetiva u objetivamente el daño, precisamente, que haya sido materialmente causado, ya indirecta o directamente, por un comportamiento activo u omiso de una persona,<sup>169</sup> parámetros que expondré en el tema siguiente.

Distintos son los términos o atributos en que se encuentra configurada la causación directa del daño ambiental en la LFRA, los cuales pueden inferirse en una interpretación *contrario sensu* del elemento distintivo de la causación indirecta, pues dicha Ley no contiene caracterización o definición alguna de lo que debe entenderse por directa.

En ese sentido, es válido concluir que la causación directa del daño ambiental se actualiza cuando se efectúa una omisión o acción que tiene como efecto necesario e inmediato el estado de cosas identificado como daño ambiental, es decir, cuando este último no devenga, o sea un acontecimiento indispensable, de una determinada serie de situaciones ligadas como causas y efectos necesarios de tal acto u omisión, las cuales además, pueden ser materializadas por culpa o dolo de un tercero.

Aquí es conveniente señalar que la omisión, por su propia naturaleza, no supone la posibilidad de generar un cambio en el espacio material, ya que ésta consiste,

---

<sup>168</sup> La fracción de referencia es del tenor literal siguiente: *No se considerará que existe un daño indirecto, cuando entre la conducta imputada y el resultado que se le atribuye, sobrevenga el hecho doloso de un tercero que resulte completamente determinante del daño. Esta excepción no operará si el tercero obra por instrucciones, en representación o beneficio, con conocimiento, consentimiento o bajo el amparo de la persona señalada como responsable*

<sup>169</sup> Aunado a la relación de causalidad entre acción u omisión y daño ambiental, la imputabilidad del mismo es condición para el surgimiento de la obligación de repararlo. Pues el mero hecho de que exista la relación mencionada, no da pie a sostener que surge la obligación de repararlo; así por ejemplo, el último párrafo del artículo 24 de la LFRA prevé: *No existirá responsabilidad alguna, cuando el daño al ambiente tenga como causa exclusiva un caso fortuito o fuerza mayor.*; de lo cual puede desprenderse que aunque exista causación del daño por un individuo, ésta debe ser imputable (atribuible a su voluntad) para que se genere responsabilidad ambiental.

precisamente, en la ausencia de cambio alguno;<sup>170</sup> por lo cual, podría entenderse la omisión como la ausencia de los efectos que, en primer término, hubieren sido necesariamente producidos por una comportamiento positivo cuya realización hubiere sido obligatoria, y en segundo término, hubieren anulado la posibilidad de que el daño ambiental se produjera.<sup>171</sup>

Ahora bien, así configuradas tanto la causación indirecta, como directa del daño ambiental, cuya actualización, de una de éstas, es requisito indispensable pero no absoluto para el surgimiento de la obligación de reparar el daño, pues en ambos casos deben ser imputables subjetiva u objetivamente, a una persona para que surja dicha obligación, según expondré en el tema siguiente; es pertinente hacer mención del calificativo que, en un tenor literal, la LFRA indica como cualidad que han de presentar las acciones u omisiones que sean la causa (en la forma directa o indirecta) de un daño ambiental, para que surja la obligación de reparar tal tipo de daño, identificada como responsabilidad ambiental; pero que en una interpretación sistemática con otros preceptos de dicha Ley, resulta identificarse con el componente ilícito del daño en comento.

La LFRA prevé en el primer párrafo del artículo 11 que *"La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título."*; mientras que en el tercer párrafo del mismo numeral que *"Para los efectos de esta Ley, se entenderá que obra ilícitamente el que realiza una conducta activa u omisiva en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias, a las normas oficiales mexicanas, o a las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones expedidas por la Secretaría u otras autoridades."*

Una interpretación literal de los preceptos transcritos llevaría a sostener incorrectamente, en primer lugar que, únicamente los efectos materiales de una

---

<sup>170</sup>Vid *supra* en 3.5.2.- Actos contra los que procede. (el juicio de amparo); donde se expone la caracterización de los actos positivos, los cuales esencialmente se distinguen de los negativos, mismos que pueden identificarse con los omisos, por presentar efectos idénticos, esto es, porque suponen la inexistencia de una modificación material.

<sup>171</sup> De la propia LFRA, puede desprenderse la conceptualización de la omisión aquí adoptada pues en la misma se prevé: *"Artículo 25.- Los daños ocasionados al ambiente serán atribuibles a la persona física o moral que omita impedirlos, si ésta tenía el deber jurídico de evitarlos. En estos casos se considerará que el daño es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello derivado de una Ley, de un contrato, de su calidad de garante o de su propio actuar precedente."*

conducta que infringiera disposiciones dictadas por autoridades legislativas o administrativas, y que, además, causaran de forma directa o indirecta un estado de cosas identificado como el aspecto material del daño ambiental, podría constituir tal tipo de daño; y consecuentemente, que los efectos materiales de conductas lícitas, aun cuando de modo directo o indirecto causaran un estado de cosas del tipo ya referido, no podrían constituir daño ambiental.

En efecto, esa interpretación literal sería inconsistente, en principio, con los parámetros que delimitan la responsabilidad subjetiva que, según se enuncia la propia LFRA, se asimilan y configuran la responsabilidad ambiental, por regla general; en segundo lugar, con los criterios que definen la responsabilidad objetiva que también se contempla en dicha Ley (como en los daños producidos por materiales o residuos peligrosos), pues vendría a dar lugar a criterios objetivos divergentes para atribuir a una persona el daño; y en tercer lugar, con la finalidad de la emisión de la propia LFRA, de establecer la obligación de reparar los daños ambientales que sean causados inclusive al desplegar conductas lícitas. De esas inconsistencias, sólo la última será expuesta en este tema, pues las dos primeras es más pertinente abordarlas al analizar los parámetros que se corresponden con la acepción de imputabilidad, del término de responsabilidad ambiental.

Así, en la propia exposición de motivos de la LFRA, se planteó como problemática que ameritaba reglas para determinar las formas jurídicas idóneas para reparar los daños ambientales, que *los daños ambientales pueden ser jurídicos o antijurídicos, pueden ser producidos por conductas activas u omisivas*, y en consideración a eso, además de otros aspectos, ello *debe ser reconocido en un sistema de responsabilidad especial*;<sup>172</sup> lo cual evidentemente apunta a que el daño ambiental, se concibe como un estado de cosas que, si bien puede ser causado por acción u omisión, esta clase de comportamientos no han de ser ilícitos para que el resultado de su realización constituya un daño ambiental.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Exposición de motivos de la Ley de referencia, a foja 5, consultable en: [http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio\\_ambiente/minutas/MIN21\\_6158.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio_ambiente/minutas/MIN21_6158.pdf)

<sup>173</sup> Inclusive en artículo 22 de la LFRA se prevé que la causación del daño puede tener lugar a partir de un comportamiento lícito, según se desprende del extracto siguiente: “*En ningún caso el juez podrá dejar de condenar al responsable a este pago, salvo en los casos previstos en el artículo anterior, cuando los daños ocasionados al ambiente provengan de una conducta lícita, o bien cuando exista el reconocimiento judicial de algún acuerdo reparatorio voluntario derivado de los mecanismos alternativos de resolución de controversias previstos por esta Ley.*”

Sostener que sólo conductas ilícitas pueden dar lugar a la obligación de reparar el daño ambiental –responsabilidad-, llevaría a afirmar que sólo las conductas que estén expresamente descritas en una disposición jurídica, y su realización esté sancionada –conducta ilícita-, pero no cualquier otra, inclusive si directamente causa un daño ambiental, puede generar la obligación de repararlo;<sup>174</sup> así estarían excluidos por ejemplo, los daños ambientales causados por *accidentes* de manejo o transporte de materiales inclusive peligrosos, que acontecieran sin que se hubiere realizado una conducta de manera diferente a la forma descrita en determinada disposición jurídica, si así lo estuviere, es decir, por una mera negligencia, o sin ésta.<sup>175</sup>

Así las cosas, se torna evidente que cuando en la LFRA se refiere que el *obrar ilícito* se entiende como una contravención a disposiciones legales, esa contravención alude al aspecto ilícito del daño ambiental, en los términos precisados en el tema anterior, esto es, refiere a un estado de cosas que cosas que no está autorizado o permitido por normas ambientales,<sup>176</sup> pero no a un comportamiento no ajustado a derecho, pues en todo caso, esa contravención daría lugar a la imposición de una sanción sin importar si aquélla es causante o no de un daño ambiental.

#### 4.2.2.- Responsabilidad como imputabilidad del daño.

En cada una de las diversas definiciones de imputabilidad profusamente formuladas, uno o más de los elementos comunes en las mismas, y en cuya presencia se entiende, tiene lugar la imputabilidad, guarda una posición preponderante respecto de otros,

---

<sup>174</sup>Vid *supra* en 3.6.1.1.- Responsabilidad civil subjetiva; en ese tema se detalló, cómo es que imprecisamente, el obrar ilícito, tratándose de la terminología de responsabilidad jurídica, el cual, efectivamente debería asignarse exclusivamente a una contravención normativa, también es empleado para aludir al aspecto de culpabilidad o dolo en la materialización de un daño.

<sup>175</sup> Considérense las renombradas catástrofes por acción humana de impacto ambiental, como BOPHAL, en la India, o CHERNÓBIL en Ucrania, los que tuvieron lugar por la liberación de materiales por sí peligrosos. Estos eventos que contribuyeron a sentar la necesidad de configurar la responsabilidad objetiva en cuestiones de salud pública y ambientales; tales eventos evidencian que la valoración respecto a si se efectuó, o no, una conducta ajustándose a la descripción contenida en una norma previamente existente, no es cuestión relevante para determinar si existe obligación de reparar los daños de tales catástrofes, tampoco si era previsible que éstos serían consecuencia de una acción u omisión, sino que basta establecer que siendo un riesgo inmanente –creado- de las actividades que fueron causa de esos eventos, este riesgo fue actualizado.

<sup>176</sup> Véase el artículo 11 de la LFRA, mismo que indica que hay excepciones a la responsabilidad por daños ambientales causados por actos u omisiones ilícitas, de ello se infiere que lo ilícito no alude a una conducta que infringe una disposición expresa, pues en ninguna parte de dicha Ley se plantea excepción alguna respecto a la contravención de normas, pero sí respecto al aspecto material del daño, es decir, supuestos cuando el estado de cosas identificado como *daño* ambiental es lícito (cuando hubiere sido manifestado en impacto ambiental, autorizado en cambio de uso de suelo forestal, etc.).

dando con ello una significación distinta a lo que se ha venido conceptualizando en el ámbito de lo normativo bajo dicho término; así que, considerando que el objetivo específico de este tema es evidenciar que el término responsabilidad ambiental tiene una connotación del concepto imputabilidad, la cual es distinta pero no ajena a la causación de un daño ambiental, pues tal causación está implícita en la imputabilidad, defino esta última a efecto de concretar dicho objetivo como, la materialización o acontecimiento de un hecho o situación que, a su vez, constituye la expresión de la decisión o voluntad intencional, o no, de un individuo, es decir, una situación cuya existencia podría no haberse materializado por estar en el ámbito de decisión del individuo.<sup>177</sup>

Ahora, ya en planos normativos específicos son diferentes supuestos los que se fijan como condiciones a cuya actualización se considera que determinada serie de hechos (tipos penales, daños civil, daños ambientales etc.) son una expresión o materialización de la decisión –voluntad- de una persona; para entonces, imponerle una obligación precisamente como consecuencia de haber optado por la materialización de cierto hecho.

Por ejemplo, para imponer a cierta persona la obligación de reparar una modificación que un bien tangible haya experimentado, cuando esta modificación no pudiere constituir el ejercicio de un derecho patrimonial de titularidad de tal persona, es indispensable probar, en principio, que el daño es un efecto material de un comportamiento de esa persona –existencia de relación de causalidad entre comportamiento y daño-; secundariamente, que esa causación fue previsible por dicha persona, así como su materialización intencional o imprudente; aspectos que satisfechos constituyen las condiciones con carácter subjetivo para imputar el daño a esa persona, esto es, establecer que la materialización del daño estaba dentro del ámbito de su decisión.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Véase Pavón Vasconcelos, Francisco Herberto, *Imputabilidad e imputabilidad*, Porrúa, 4ª Edición, México, 2000. Para atender a las peculiaridades generalmente asociadas a la imputabilidad, con base en las cuales, puede sostenerse que la imputabilidad alude a grandes rasgos al ámbito de decisión de un individuo para materializar determinada realidad, claro está, con una diversidad de parámetros que no pretendo abordar en esta investigación al no ser objeto de la misma.

<sup>178</sup>*Vid supra* en 3.6.1.1.- Responsabilidad civil subjetiva 3.5.6.- Responsabilidad civil subjetiva; como preámbulo de imputabilidad.

En ese orden de ideas, en la LFRA se fijan *grosso modo* dos clases de supuestos cuya actualización determina la imputabilidad de un daño ambiental a cierta persona, es decir, dos clases de condiciones que de ser actualizadas se traducen en establecer que un daño ambiental es materialización de la decisión de una persona; dichas clases son, del tipo subjetivo y del tipo objetivo, las cuales se contemplan, respectivamente, en el artículo 11 y en 12 de la Ley mencionada.

El artículo 11 de la LFRA prevé que "*La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título.*"; de esta prescripción se desprende que el término responsabilidad no alude exclusivamente a la causación del daño por una conducta de una persona, sino que supone o implica esa causación, y sobre ella, se circunscribe a indicar que será subjetiva la responsabilidad en la que está implícita dicha relación de causalidad. Por lo cual, el término *responsabilidad* adquiere una connotación diversa a dicha relación, que se identifica más bien con la de imputabilidad.

Por otro lado, el artículo 12 de la LFRA prevé que la responsabilidad ambiental será objetiva cuando los daños ocasionados al ambiente devengan directa o indirectamente de acciones u omisiones relacionadas con materiales peligrosos, uso u operación de embarcaciones en arrecifes de coral, actividades altamente riesgosas y los supuestos previstos en el artículo 1913 del Código Civil Federal. Prescripción de la cual, al igual que la del artículo 11, se desprende que el término responsabilidad no alude a la causación del daño aunque sí la implica, refiriéndose entonces a una realidad diversa denominada como responsabilidad objetiva que importa la causación mencionada, y que se asocia más bien a la imputabilidad.

Ahora, la LFRA no contempla caracterización alguna respecto a lo que habrá de entenderse como responsabilidad, tanto subjetiva como objetiva, tampoco lo hacen el Código Civil Federal (CCF), ni el de Procedimientos Civiles Federales (CPCF) de aplicación supletoria a dicha Ley; sin embargo, se infiere que ante tal ausencia de caracterización, la significación de ambos términos está dada por aquella que el Estado, a través de las autoridades jurisdiccionales mas no legislativas, han asignado a los mismos. Así, puede sostenerse que los supuestos a los cuales las autoridades judiciales identifican como elementos distintivos de la responsabilidad subjetiva u

objetiva, respectivamente, se entienden incorporados a la LFRA, en la medida que no sean incompatibles con las demás disposiciones de ésta.

Así, la caracterización tanto de la responsabilidad patrimonial subjetiva, como objetiva expuesta en el capítulo anterior, constituye el referente conceptual a partir del cual, se torna pertinente identificar el elemento que, distinto de la relación de causación de daño presente en ambas, diferencia una de la otra, y además es incorporado a la responsabilidad ambiental en su acepción de imputabilidad, a saber, la culpa. Lo cual se puede corroborar con base en las dos tesis aisladas que a continuación transcribo, así como en el contraste de los tipos de responsabilidad expuestas al abordar el procedimiento de reclamación patrimonial del Estado.<sup>179</sup>

RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS. La primera se origina cuando por hechos culposos, lícitos o ilícitos se causan daños; la aquiliana opera en los casos en que de los resultados de la conducta dañosa deba responder una persona distinta del causante; finalmente, existe responsabilidad objetiva sin existencia del elemento culpa para el dueño de un bien con el que se causen daños. Así, el que es ocasionado por la comisión de los actos ilícitos genera obligaciones en atención a la conducta de la persona a la que le es imputable su realización, pudiendo identificar a este tipo de responsabilidad como subjetiva, por contener el elemento culpa; también genera responsabilidad el daño causado por terceros y, en este caso, aun cuando no existe vínculo directo entre el que resulta obligado y el que realiza la conducta, el nexo surge de la relación que existe entre unos y otros, y así los padres responden de los daños causados por sus hijos, los patronos por los que ocasionen sus trabajadores y el Estado por los de sus servidores; por último, resulta diferente el caso en que, aun en ausencia de conducta, surge la obligación por el solo hecho de ser propietario de una cosa que por sus características peligrosas cause algún daño.<sup>180</sup>

RESPONSABILIDAD CIVIL. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN. La responsabilidad civil conlleva la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un incumplimiento a las obligaciones asumidas (fuente contractual) o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado (fuente extracontractual); de ahí que, de ser posible, la reparación del daño debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios. Ahora bien, **la responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza: 1) objetiva,** derivada del uso de objetos peligrosos que crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente

---

<sup>179</sup>Vid *supra* en tema en 3.6.2.- Procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, la diferenciación y caracterización planteada, de la responsabilidad objetiva, sobre la cual se basa la responsabilidad patrimonial del Estado.

<sup>180</sup> Tesis aislada VI. 2o. C.341 C de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Junio de 2003, página 1063.

no haya sido culposa, y de que no haya obrado ilícitamente, la cual se apoya en un elemento ajeno a la conducta; **o 2) subjetiva**, la cual deriva de la comisión de un hecho ilícito que, para su configuración requiere de una conducta antijurídica, culposa y dañosa.<sup>181</sup>

En efecto, según se observa de las tesis transcritas, los tribunales federales han identificado, tanto a la responsabilidad subjetiva como a la objetiva, con la concurrencia de un daño y la causación de éste por una persona, siendo ésta caracterización extensiva a la responsabilidad ambiental; aunque, cabe señalar que, esa identificación no presenta uniformidad absoluta, pues en la tesis primeramente citada se estableció acertadamente que, tratándose de la subjetiva, surge de una conducta materialmente causante del daño, que puede ser lícita o ilícita, mientras que en la segunda, se indica imprecisamente que dicha conducta debe ser ilícita – antijurídica.<sup>182</sup>

Dicha imprecisión se torna evidente atendiendo a los argumentos expuestos al analizar la responsabilidad patrimonial subjetiva, así como la ilicitud en la configuración del daño ambiental, los cuales esencialmente se reducen a que, la antijuridicidad o ilicitud en el daño (el obrar ilícito), no radica en el comportamiento que es causa material del mismo (que el comportamiento constituya *per se* una infracción), sino en que la modificación o alteración –estado de cosas- en que éste se hace consistir, no es permitida para la persona que despliega la conducta causante, por no ser titular del derecho a ello (patrimonial), o por no estarle autorizado a materializarlo (por ejemplo, no estar autorizado el *daño* en impacto ambiental).

Concorre a evidenciar esa imprecisión, el hecho de que la culpabilidad, o el simple uso de objetos peligrosos, según se advierte de las tesis anteriormente citadas, han sido reconocidos por los tribunales federales como elementos distintivos de la responsabilidad subjetiva u objetiva, respectivamente, los que en ambos casos,

---

<sup>181</sup>Tesis aislada 1a. LII/2014(10a) de la Décima Época, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, Tomo I, Febrero de 2014, página 638.

<sup>182</sup>Cfr. con Berlowe, Andrea I., *Nexo causal*, ensayo consultable en Nava Escudero César, editor, *Legislación Ambiental en América del Norte, experiencias y mejores prácticas para su aplicación e interpretación jurisdiccional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 321. Apunta la autora al comentar la experiencia norteamericana en la imputación del daño ambiental, en específico a la forma como se encuentra contemplada en la *Clean Air Act*, que en este ordenamiento la forma de demostrar el nexo de causalidad es objetivo; puesto que, basta probar que la persona haya infringido una prohibición legislativa para entonces ser responsable, independientemente de que haya actuado con negligencia, pues de presentarse ésta, se impondrían sanciones más severas, dando lugar a una consecuencia jurídica –responsabilidad- diferente.

sumados a la existencia de una relación de causación material del daño, configuran las diferentes formas de atribuir –imputar- el daño a una persona: forma subjetiva u objetiva; pero ninguno de dichos elementos consiste, o en él subyace, contravención a una disposición alguna. Tal como se puede advertir con meridiana claridad de la caracterización de la culpabilidad, sentada por los propios tribunales federales.

CULPA EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN. La culpa en la responsabilidad civil subjetiva supone un hecho que se ejecuta ya sea con dolo, imprudencia, negligencia, falta de previsión o de cuidado, y se divide en intencional y no intencional; la primera ocurre cuando el hecho se realiza con dolo, es decir, con ánimo perjudicial, mientras que la segunda consiste en la conducta ejecutada con imprudencia o negligencia, es decir, es aquel acto en que debiendo prever el daño no se hace.<sup>183</sup>

Acorde a la tesis transcrita, la culpabilidad, elemento distintivo de la responsabilidad subjetiva, puede ser de dos clases y ninguna de consiste en infracción alguna sino en expresiones de voluntad, a saber: a) la intencional, también llamada dolosa; o b) la no intencional, denominada culposa; y en ese sentido, ambos tipos de culpabilidad consisten invariablemente en que, la materialización del hecho en cuestión, constituya decisión de cierta persona en alguna de las siguientes maneras: a) intencionalmente, que entonces sugiere que el hecho –daño-, habiendo sido previsto por una persona como consecuencia de un comportamiento propio, haya sido efectuado para materializar ésta previsión –el daño-; o b) no intencionalmente, la cual sugiere que, siendo previsible para una persona que la ejecución de un comportamiento propio podría tener como consecuencia posible cierto hecho –debiendo prever el daño-, efectúa el comportamiento negligentemente sin la intención de materializarlo –el daño-, en el entendido de que no acontecerá.

En esa tesitura, deviene notorio que no todo daño que es materialmente causado o efecto de una conducta, es decir, que tiene una relación de causalidad material con un comportamiento de alguna persona, implica culpabilidad; sino que ésta se verifica cuando, actualizándose esa relación de causalidad, la misma hubiere sido materializada precisamente con la intención de actualizar el daño, o sin la intención pero sí negligentemente (confiando en que no acontecería).<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup>Tesis aislada IV 1o. C. 67 C, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 1377.

<sup>184</sup>Cfr. con Berlowe, Andrea L., Op. Cit. p. 321.

Sea el ejemplo de una lesión que aunque haya sido causada por el actuar de un médico a su paciente, ésta no admita culpabilidad dolosa ni culposa, porque el acto materialmente causante de la lesión (cirugía, medicación, etc.), no hubiere sido realizado con la intención de producir la lesión, o tampoco de forma negligente (confiando sin precaución que no se produciría tal lesión); sino porque, contrariamente, el acto causante hubiere sido realizado con el ánimo de sanar al paciente, pero por los escasos conocimientos o técnicas de la ciencia médica, la poca o imprecisa información del paciente, u otros factores no hubiere sido posible prever los efectos del acto médico.<sup>185</sup> Ejemplo que puede inferirse de los requisitos que, acorde a la siguiente tesis aislada que a continuación cito, se deben probar para imputar el daño causado por un actuar médico, a éste último.

RESPONSABILIDAD CIVIL MÉDICA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE, SEGÚN SE TRATE DE OBLIGACIÓN DE MEDIOS O DE RESULTADOS. El daño puede ser patrimonial o moral, aunque ambas clases pueden concurrir al producirse por un mismo evento, por ejemplo, en caso de lesiones físicas, y su acreditación requiere, tratándose de responsabilidad civil médica, la comprobación de que se produjeron las lesiones y fue el comportamiento lesivo del profesional de la medicina el causante de la vulneración a la integridad física, es decir, la existencia de un nexo causal entre unas y otro. Se aplica así la regla general que rige en la materia, enunciada por la doctrina y la primera parte del artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, de cuyo texto se advierte el comportamiento, al referirse al obrar ilícito, el daño y la relación de causalidad, al apuntar al responsable del daño y a la conducta de éste como causante de esa afectación. Si no se reúnen esos tres elementos, en modo alguno podrá prosperar la pretensión de responsabilidad civil, sea contractual o extracontractual, por daño proveniente del ejercicio de la actividad médica. La demostración de esos elementos no escapa a las reglas probatorias generales, previstas en los artículos 281 y 282 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. De esa manera, el actor que afirma que se generó el daño por el médico, debe acreditar la afectación y la culpa del profesional, así como el nexo causal entre ambas. Sin embargo, las particularidades del ejercicio de la medicina y de la responsabilidad civil derivada de ello exigen precisiones en materia probatoria. Por regla general, la obligación del profesional de la medicina es de medios, y no de resultados. La primera clase de obligaciones supone que el profesionista no se obliga al logro de un concreto resultado, sino al despliegue de una conducta diligente, cuya apreciación está en función de la denominada *lex artis ad hoc*, entendida como el criterio valorativo de la corrección del concreto acto médico ejecutado por el profesional de la medicina que tiene en cuenta las especiales características de su autor, de la profesión, de la complejidad y trascendencia vital del paciente y, en su caso, de la influencia de otros factores endógenos -estado e intervención del

---

<sup>185</sup> En este ejemplo, puede evidenciarse que la máxima del derecho que reza “nadie está obligado a lo imposible”, entra en juego en la configuración de la culpabilidad; pues de las disposiciones que configuran la culpabilidad, no puede sostenerse que un médico esté compelido invariablemente a curar.

enfermo, de sus familiares, o de la misma organización sanitaria-, para calificar dicho acto de conforme o no con la técnica normal requerida, según informa la doctrina. En tal caso, la falta de diligencia y la negligencia del profesional médico, son las que habrán de probarse. Distinto sucede cuando la obligación es de resultado, que en el caso de la medicina puede presentarse, entre otros casos, en el ejercicio de la odontología, supuesto en el que el paciente actor debe acreditar solamente que ese resultado no se obtuvo.<sup>186</sup>

Así las cosas, resulta evidente que el término *responsabilidad subjetiva* dentro de la LFRA, se identifica con la culpabilidad ya sea dolosa, como expresamente se contempla en los artículos 5 y 11, segundo párrafo,<sup>187</sup> o culposa (no intencional), que se puede inferir de la caracterización que los órganos judiciales han establecido de la responsabilidad subjetiva, según lo apunté en las líneas anteriores; consecuentemente, el término aludido refiere a la intención o la negligencia que en la causación directa o indirecta de un daño ambiental, haya desplegado una persona, culpabilidad que en todo caso habrá de actualizarse –acreditarse–, para pueda estimarse como imputable a la misma.

En una lógica similar, el término *responsabilidad objetiva* dentro de la misma LFRA, se identifica con una mera cualidad que debe presentar la conducta que es causante del daño ambiental –que debe probarse–, tal como consistir en el uso de materiales o residuos peligrosos, en la operación de embarcaciones en arrecifes de coral, en una actividad considerada altamente riesgosa, o el uso de objetos o sustancias por sí peligrosas (parámetros objetivos previstos en el artículo 12), para entonces imputar el daño ambiental causado directa o indirectamente por esa conducta a quien la hubiere desplegado, sin importar si tenía la intención de causar el daño, o si era imposible prever que la ejecución de ésta tendría como consecuencia tal daño.

Por lo tanto, como apunté en el tema anterior, ello evidencia que la mención contemplada en el artículo 10 de la LFRA, alusiva a que la responsabilidad ambiental subjetiva nace de actos u omisiones ilícitos, no debe interpretarse en el sentido de que sólo surge de conductas infractoras que además causen un daño ambiental, pues ello

---

<sup>186</sup>Tesis aislada I.4o.C.329 C (9a.), de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5, página 4605.

<sup>187</sup>Artículo 5o.- Obra dolosamente quien, conociendo la naturaleza dañosa de su acto u omisión, o previendo como posible un resultado dañoso de su conducta, quiere o acepta realizar dicho acto u omisión.

Artículo 11. ...

En adición al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, *cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión ilícitos dolosos, la persona responsable estará obligada a pagar una sanción económica.*

por sí sería un criterio objetivo que anula y excluye todo elemento de culpabilidad – dolosa o culposa- en la causación de un daño, para imputarlo a la persona que hubiere desplegado tal conducta, pues bastaría que ésta fuera una infracción para configurar dicha imputación objetivamente al infractor.

#### 4.2.3.- Responsabilidad como obligación de reparar el daño.

Además de la connotación de causación de daño ambiental, y de imputabilidad del mismo, el término *responsabilidad ambiental* contemplado en la LFRA, alude a la obligación de reparar tal clase de daño; de suerte que, aunque esta última connotación es diferente a las primeramente señaladas, no es del todo ajena a éstas, sino por el contrario, las mismas se encuentran implícitas en la última, como se advertirá en lo siguiente.<sup>188</sup>

Efectivamente, además de identificarse al término responsabilidad con una causación de un daño ambiental según expuse en tema previo al anterior, el artículo 10 de la LFRA también se refiere a la obligación de reparar el daño, o a compensarlo cuando tal reparación sea imposible, bajo el mismo término; puesto que, en dicho precepto se indica que el causante del daño será responsable, y que por virtud de tal carácter, estará obligado a la reparación del mismo; de modo que, el ser responsable, la responsabilidad, según lo menciona el artículo en comento, consiste también en estar obligado a reparar o compensar el daño ambiental.

Asimismo, como lo indiqué en el tema inmediato anterior, de los artículos 11 y 12 de la LFRA se desprende que el término *responsabilidad ambiental* alude a la forma subjetiva u objetiva, respectivamente, de imputar a una persona el daño que hubiere sido ocasionado al ambiente con un actuar de esta misma; pero en estos mismos preceptos, también se hace referencia implícita a la obligación de reparar el daño por parte de la persona a quien se le imputa el daño.

---

<sup>188</sup>Vid *supra* en 3.6.-Procedimientos de responsabilidad patrimonial, en materia ambiental. La acepción que tiene el denominativo de responsabilidad ambiental como una obligación de reparación, no es un fenómeno único o aislado, sino una variante de la acepción que el término responsabilidad en general tiene en lo jurídico; así, tratándose de la responsabilidad patrimonial, ésta también tiene una connotación de obligación de reparar el daño patrimonial.

Esta dualidad de referencias tiene lugar debido a que, en los preceptos mencionados, también se hace alusión al surgimiento de la responsabilidad,<sup>189</sup> y esto no puede remitir sino al surgimiento de la obligación misma de reparar, pues es evidente que aun cuando en tales preceptos se indique que la responsabilidad ambiental será subjetiva u objetiva denotando con ello que la imputabilidad del daño ambiental únicamente estará basada en culpa o dolo, dicha imputabilidad no es una cuestión respecto de la cual pueda hablarse de su surgimiento, menos como consecuencia de la actualización de determinados supuestos fijados previamente, como sí acontece con una obligación, tal como la de reparar un daño ambiental.

En ese orden de ideas, puede sostenerse que el término *responsabilidad ambiental* empleado en la LFRA, alude también a una obligación o deber de reparar un daño ambiental, o compensarlo cuando esto último no sea posible, y cuyo surgimiento está condicionado a que se verifiquen *las otras connotaciones* del término en comento; esto es, en principio, que directa o indirectamente se haya causado un daño ambiental como efecto de un comportamiento de cierta persona –responsabilidad como causación de un daño–, secundariamente, que esa causación sea imputable (culposa o dolosamente) a dicha persona –responsabilidad como imputabilidad.

Ahora bien. ¿En qué consiste esta obligación de reparar o compensar el daño ambiental?

El artículo 13 literalmente prevé que, "*La reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su estado base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.*"

De lo cual se sigue que la reparación es modificar el estado de cosas identificado como daño ambiental, cuya caracterización expuse en el tema respectivo, al estado anterior de aquél; esto es, según la definición de estado base, a la "*condición en la que se habrían hallado los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, las*

---

<sup>189</sup> En el artículo 11 de la LFRA, es clara la alusión que se menciona pues se prevé literalmente que "*La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título.*"

*relaciones de interacción y los servicios ambientales, en el momento previo inmediato al daño y de no haber sido éste producido".*

En ese sentido, la reparación del daño ambiental conlleva, en primer término, que cese la prolongación del mismo, y en segundo lugar, se revierta las situaciones específicas de hecho, en que se hace consistir el daño, a las circunstancias anteriores a las mismas,<sup>190</sup> en el mismo espacio acorde al propio artículo 13; sin embargo, el diverso artículo 14 prevé que cuando no sea material o técnicamente posible efectuar dicha reversión, ya sea en su totalidad en una parte; o bien, cuando los daños hubieren sido autorizados con posterioridad a su causación, por parte de la SEMARNAT, una vez que se hubiere acreditado que las actividades que las hubieren causado son jurídicamente procedentes, así como sustentables; entonces, no tendrá lugar la reparación, sino la compensación.

Según el artículo 17 de la LFRA, "*La compensación ambiental consistirá en la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.*"

A diferencia de la reparación, la compensación ambiental no pretende restituir las condiciones del estado base revirtiendo las modificaciones del daño ambiental, sino efectuar acciones que generen los efectos similares a aquéllos que hubieren sido propios o generados en el estado base.<sup>191</sup>

En ese sentido, para efectuar la reparación del daño ambiental, así como la compensación del mismo, el artículo 39 de la LFRA prevé diversos criterios, entre éstos, el de equivalencia recurso-recurso o servicio-servicio es el de mayor importancia; pues supone que tratándose de la reparación, se reemplacen o restituyan los elementos naturales bióticos o no bióticos, o su estado físico o composición química a las cualidades o situación previa al daño; mientras que tratándose de la

---

<sup>190</sup> Cfr. con González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México, El paradigma de la reparación.*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002, p. 214. Apunta el autor que, la reparación del daño *in natura* implica: primero, garantizar que la actividad que causa el daño debe cesar, y en segundo lugar, el inicio de las tareas tendientes a reconstruir el bien dañado.

<sup>191</sup> *Ídem.* p. 218. Para el autor, la reparación *in natura* sustituta que podría identificarse con la compensación, tiene lugar cuando la reparación no es posible, y se entiende como la sustitución del bien dañado por otro, siempre que sea imposible su restauración. Sin embargo, me parece que es más preciso decir que la compensación no es sustituir lo dañado, sino suplirlo en la medida que la sustitución de lo dañado y los efectos de sus cualidades, son imposibles de reparar.

compensación, que se creen condiciones físicas o químicas, que importen elementos vivos o inanimados, y que sean diferentes a las del estado base previo al daño, pero generadoras de los mismos o similares efectos de aquellas del estado base.

Así las cosas, puede decirse que la obligación de reparar o compensar un daño ambiental, identificada como responsabilidad ambiental, consiste *grosso modo* en restablecer las cualidades físicas o las condiciones químicas de los elementos naturales bióticos o no bióticos, a las previas al daño; o bien, a generar por elementos diferentes los efectos que dichas cualidades físicas o condiciones químicas generaban antes del daño, respectivamente.

Por lo tanto, la obligación de reparar o compensar el daño ambiental contemplada en la LFRA, identificada como responsabilidad ambiental, constituye una norma ambiental sustantiva federal de carácter resarcitorio, en tanto que la conducta con carácter de deber que importa la misma, supone la modificación de elementos biótico o abióticos a efecto de preservar los mismos; en ese sentido, el cumplimiento de dicha norma conlleva la observancia del derecho fundamental a un medio ambiente sano.

#### 4.3.- Tipos de responsables.

Previamente apunté que la existencia de responsabilidad ambiental, entendida como la obligación de reparar o compensar un daño de esa índole, supone tanto la causación de éste, como la imputabilidad del mismo, evidentemente, a una persona física, dado que sólo esta clase de persona puede materializar una realidad de esa naturaleza, no así una moral o jurídica porque ésta es ficta –sin existencia material-; sin embargo, del artículo 10 de la LFRA se infiere que tendrá responsabilidad ambiental, es decir, obligación de reparar a compensar en daño ambiental, tanto personas físicas o morales, en términos de dicho precepto, "*que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley*".

De modo que, aunque una persona moral *de facto* no puede materializar comportamiento alguno, por ende, causar un daño ambiental eminentemente material, la LFRA reconoce la posibilidad de atribuir la obligación de reparar o compensar el

causado por una física, a una diversa moral; pues el artículo 24 prevé: *"Las personas morales serán responsables del daño al ambiente ocasionado por sus representantes, administradores, gerentes, directores, empleados y quienes ejerzan dominio funcional de sus operaciones, cuando sean omisos o actúen en el ejercicio de sus funciones, en representación o bajo el amparo o beneficio de la persona moral, o bien, cuando ordenen o consientan la realización de las conductas dañosas"*.

Ahora bien, en la prescripción citada se advierten criterios de diversa índole para atribuir a determinadas personas morales los daños ocasionados por ciertas personas físicas, éstos criterios pueden dividirse en dos tipos, a saber: a) jurídicos, en los que se aglutinan el carácter de representante, administrador o gerente, pues tales calificativos remiten a una cualidad que sólo puede verse satisfecha en virtud de un acto o formalidad jurídica (designación como administrador, gerente o representante legal); y 2) *de facto*, en los que se encuentran la calidad de director, empleado o quien ejerce dominio funcional de operaciones, pues en esa cualidad no se surte con por virtud de un acto jurídico, sino por una situación de hecho.

Sostener que el artículo 24 contempla criterios de carácter jurídico para atribuir la responsabilidad ambiental –obligación de reparar o compensar- a una persona moral, por los actos de una física que hubieran causado un daño ambiental; no ofrece discrepancia alguna, tampoco para que éstos operen, pues basta que una persona física satisfaga una cualidad meramente jurídica que la vincule a la persona moral, como ser administrador, representante o gerente de ésta, para atribuir la responsabilidad ambiental a la moral, siempre y cuando los actos que hubieran causado el daño hubieran sido efectuados al amparo, representación o beneficio de la moral.

No obstante, a efecto de evidenciar que en el artículo 24 de la LFRA se prevé un criterio que prescinde de vínculo jurídico alguno entre una persona física y una moral, para atribuir a esta última un daño ambiental causado por un comportamiento de la primera; y que, más bien, se soporta en una relación de hecho entre éstas, es imprescindible atender a los artículos 22 y 23 de dicha Ley.

Del artículo 22<sup>192</sup> se advierte que la determinación sobre la existencia de responsabilidad ambiental, ésta es, la obligación de reparar o compensar un daño ambiental, es inmanente a la imposición de una sanción económica, salvo aisladas excepciones; mientras que del diverso 23,<sup>193</sup> que la sanción económica se impone invariablemente la causante del daño, ya sea que lo hubiere hecho dolosamente o culposamente, para neutralizar el beneficio económico obtenido por ésta (si lo hubiere), entre otras cuestiones más.

Por lo tanto, si el artículo 24 prevé que las personas morales serán responsables por el daño causado por sus empleados, así como por quienes ejercen dominio funcional de sus operaciones cuando actúen al amparo o beneficio de esta misma; puede concluirse válidamente que, las personas morales estarán obligadas a reparar el daño ambiental causado por una persona física, siempre que la actuación de esta última, como empleada o ejerciendo dominio funcional de ciertas operaciones, tenga o hubiere tenido como objeto o finalidad, que la persona moral generara o reportara un beneficio, sin importar si ello se hubiere concretado, o no.

Así es evidente que, el criterio previsto en el artículo 24 para atribuir la responsabilidad ambiental a una moral por el daño causado por una física, no atiende a cualidad o vínculo jurídico que tuviera una respecto de la otra; lo que incrementa la posibilidad de que, tanto la obligación de reparar como la de pagar una sanción, al ser exigidas, puedan verse satisfechas, precisamente, por quien experimenta un beneficio económico al realizar actividades que derivan en daño ambiental, y disminuye la posibilidad de que éstas resulten inejecutables por una persona moral insolvente, a

---

<sup>192</sup>Artículo 22.- Siempre que se ejerza la acción prevista en el presente Título, se entenderá por demandada la imposición de la sanción económica. En ningún caso el juez podrá dejar de condenar al responsable a este pago, salvo en los casos previstos en el artículo anterior, cuando los daños ocasionados al ambiente provengan de una conducta lícita, o bien cuando exista el reconocimiento judicial de algún acuerdo reparatorio voluntario derivado de los mecanismos alternativos de resolución de controversias previstos por esta Ley.

<sup>193</sup>Artículo 23.- La sanción económica la determinará el juez tomando en cuenta la capacidad económica de la persona responsable para realizar el pago, así como los límites, requisitos y garantías previstos en su favor por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la gravedad del daño ocasionado y el carácter intencional o negligente de la violación, asegurándose que se neutralice el beneficio económico obtenido, si lo hubiere, y se garantice prioritariamente el monto de las erogaciones del actor o actores que hayan sido necesarias para acreditar la responsabilidad. En cada caso el órgano jurisdiccional preverá que la sanción económica sea claramente suficiente para lograr los fines de inhibición y prevención general y especial a que hace referencia el artículo 2o., fracción XI de esta Ley.

quien pudiere atribuírsele la responsabilidad ambiental y que pudiere haber sido creada para efectos de ser receptáculo jurídico de ésta.<sup>194</sup>

A las formas de atribuir la obligación de reparar o compensar el daño ambiental, antes expuestas, se suma la del segundo párrafo del artículo 24 de la LFRA, cuyo tenor expreso no amerita mayor explicación pues prevé: *“Las personas que se valgan de un tercero, lo determinen o contraten para realizar la conducta causante del daño serán solidariamente responsables, salvo en el caso de que se trate de la prestación de servicios de confinamiento de residuos peligrosos realizada por empresas autorizadas por la Secretaría”*.

Ahora bien, sentado que tanto personas físicas, como morales pueden asumir responsabilidad ambiental, cabe señalar que la LFRA no establece limitación alguna que se traduzca en que las entidades públicas se encuentren excluidas de la posibilidad de adquirir el carácter de responsables ambientales, por la causación directa o indirecta de un daño ambiental, ya sea dolosa o culposamente, por parte de personas físicas que sean empleadas o ejerzan funciones operacionales de dominio, de o para, dichas instituciones.<sup>195</sup>

En esa tesitura, no puede sostenerse que sólo cierto tipo de entidades públicas tales como del tipo paraestatal, por ejemplo, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Administraciones Portuarias Integrales, entre otras más, podrían ser la única clase de entidades públicas que podrían ser responsables ambientales, esto es, la

---

<sup>194</sup> Piénsese en el contexto de una estructura corporativa diversificada para atomizar o diseminar las diversas responsabilidades u obligaciones jurídicas que podrían derivarse de la generación de riqueza – bienes- por parte de una organización específica –empresa-, con el fin de disminuir o anular cualquier gravamen que estuviera impuesto en función de un factor jurídico. Por ejemplo, una composición corporativa ideada para que personas físicas que desplieguen actos que sean causantes de daños ambientales no guarden respecto de determinada sociedad –persona jurídica-, una posición de administrador, gerente o ni siquiera de trabajador, en fin, ninguna relación jurídica, pero que su actividad de facto sea desplegada para generar beneficio económico o útil para tal sociedad, como sucede en el llamado outsourcing; pero que, por otro lado, tengan una remuneración por dichas actividades proveniente –jurídicamente- de una persona moral diversa. En ese esquema, y en caso de que las personas físicas produjeran un daño ambiental, una pregunta esperada sería ¿Respecto de qué sociedad la persona física que cause un daño ambiental, puede considerarse su empleada o que ejerce dominio funcional de sus operaciones? Para efectos de la LFRA, respecto de aquella cuya actividad reputa un beneficio.

<sup>195</sup> Recuérdese que la responsabilidad ambiental, la obligación de reparar un daño ambiental, es de naturaleza muy diversa a la de reparar un daño patrimonial; así que, aunque la responsabilidad patrimonial del Estado expuesta en el capítulo anterior no contemple la responsabilidad ambiental, como causación e imputabilidad de un daño ambiental, así como obligación de repararlo o compensarlo, ello no implica que el Estado esté eximido de ser responsable ambiental, pues como se puede advertir a lo largo de éste capítulo, ésta última es de carácter totalmente distinto a la patrimonial.

única clase de entes públicos que podrían estar obligados a reparar los daños ambientales causados por personas físicas empleadas o que ejerzan funciones operacionales de dominio, de o para, dichas instituciones.

Consecuentemente, me parece acertado sostener que cualquier entidad o institución pública, ya sea de carácter centralizado o paraestatal, puede asumir responsabilidad ambiental; ello, en la medida en que tales entidades, puedan considerarse con personalidad jurídica, como personas morales, precisamente para atribuirles a las mismas la obligación de reparar o compensar el daño, es decir, atribuirles responsabilidad ambiental.

#### 4.4.- Legitimación activa en el juicio de responsabilidad ambiental.

Como apuntaba al iniciar el presente capítulo, al igual que el último párrafo del artículo 1 de la LFRA lo indica expresamente, en esta Ley se prevé un proceso judicial que se dirige a determinar la existencia de responsabilidad ambiental; razón por la cual es posible deducir que dicho proceso, siendo judicial, puede ser iniciado por particulares; y secundariamente, que sólo si se actualizan determinados supuestos, mismos que pueden configurar una cualificación respecto de dichos particulares, éstos podrán iniciar tal proceso, es decir, tener legitimación activa.

En el Capítulo Tercero de la LFRA, intitulado "Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental", puntualmente en los artículos 27 y 28, se precisa la cualificación básica que ciertos particulares deben actualizar para poder iniciar el procedimiento judicial referido, a la cual se añade la prevista en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), intitulado "De las acciones colectivas", por así disponerlo expresamente la propia LFRA.

Efectivamente, por un lado el artículo 27 de la LFRA dispone que las personas e instituciones legitimadas conforme al diverso 28, podrán demandar la responsabilidad ambiental y el cumplimiento de las obligaciones, pagos y prestaciones previstas en el Título Primero de dicha Ley, intitulado "De la responsabilidad ambiental"; sin embargo, también prevé que ese poder de demandar será en términos de lo dispuesto en el CFPC, o la ley federal que regule los procedimientos judiciales a los que hace referencia el artículo 17 Constitucional –las acciones colectivas-, además de la misma

Ley; siendo el Código mencionado, en su Libro Quinto "De las acciones colectivas" donde se contienen las disposiciones que precisamente regulan los procedimientos judiciales referidos en dicho artículo constitucional, acciones colectivas.<sup>196</sup>

Así, resulta que la cualificación básica que la LFRA establece por virtud de su artículo 28, para determinar qué sujetos pueden iniciar el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, consiste en que éstos actualicen alguno de los supuestos siguientes: a) que sean personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ambiental; b) que sean personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección del ambiente en general o de alguno de sus elementos, constituidas por lo menos tres años antes de presentar la demanda y actuar en representación de alguna persona física del tipo del inciso anterior; c) que sea la Federación a través de la PROFEPA; o bien d) que sean las procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de los estados y el Distrito Federal, conjuntamente con la PROFEPA; y aunado a la actualización de uno de dichos supuestos, se ajusten a los requisitos que se establecen en el Libro Quinto del CFPC "De las acciones colectivas".

Así las cosas, y atendiendo al objetivo específico de este Capítulo, sólo me concretaré a analizar la cualificación que establece el CFPC para que las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ambiental,<sup>197</sup> así como la persona moral que represente a una de esas personas físicas, en ambos casos, particulares, puedan iniciar el procedimiento judicial de responsabilidad ambiental.

El artículo 580 del CFPC, en su fracción I, da pie a que las demás disposiciones del mismo Código que norman las acciones colectivas, configuren una cualificación adicional a la de la LFRA para que personas físicas o morales, estén en posibilidad de iniciar el juicio de responsabilidad ambiental; pues dicho precepto prevé que las acciones colectivas son procedentes para tutelar derechos e intereses difusos y colectivos, *entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad*

---

<sup>196</sup> Del precepto de referencia se desprende que son las disposiciones contenidas en el Libro Quinto mencionado, las que regulan las acciones colectivas a que alude el artículo 17 constitucional, pues es del tenor literal siguiente:

Artículo 578.- La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

<sup>197</sup>Vid *supra* en 3.3.1- Legitimación activa. (en recurso de revisión); la noción de comunidad adyacente.

*corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.*

Por lo tanto, si la LFRA, según se apuntó anteriormente, reconoce la titularidad de un interés legítimo para demandar la responsabilidad ambiental a una colectividad de personas identificada como la comunidad adyacente al daño ambiental, o a personas morales en la medida en que representen a uno de los integrantes de la misma; y esta colectividad, evidentemente, se encuentra definida en la medida que ciertos individuos experimentan los efectos de un daño ambiental, dando lugar a una colectividad en función de circunstancias de hecho; entonces es evidente que la acción difusa es procedente para demandar la responsabilidad ambiental, pues el derecho de demandar responsabilidad ambiental es de índole colectivo e indivisible, en tanto que los efectos de la obligación de reparar el daño ambiental, identificado como responsabilidad ambiental, inciden *indivisiblemente* en una colectividad.

Ahora, dado que el derecho a demandar la responsabilidad ambiental es de carácter difuso, conforme a la fracción I del artículo 581 del CFPC, éste deberá ejercerse a través de la acción colectiva difusa, pues según este precepto ésta *“Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.”*

Si se atiende a que son los integrantes de la comunidad adyacente al daño ambiental quienes son titulares del derecho a demandar la responsabilidad ambiental, esto es, del derecho a exigir el cumplimiento de la obligación de reparar o compensar tal daño, y esta obligación consiste en que se restituyan los elementos naturales al estado base que, precisamente, guardaban antes del daño, o en defecto de ello, se sustituyan por otras formas las cualidades o atributos que estos proporcionaban, sin que exista vínculo jurídico alguno entre dicha comunidad y el demandado para que éste realice tal clase de prestaciones; entonces deviene inconcuso que la acción difusa es la que ha de ejercerse para demandar la responsabilidad ambiental.

Así, aunque en el propio artículo 581 del CFPC, en sus fracciones II y III se contemplan otros tipos de acciones colectivas, la configuración de éstas no permite demandar mediante las mismas, el cumplimiento de la obligación de reparar o compensar identificado como responsabilidad ambiental, esencialmente porque en la configuración de éstas se presupone la existencia de un vínculo jurídico común entre una colectividad o pluralidad, y una persona –demandado-, por ende, de una prerrogativa común de dicha pluralidad respecto del mismo sujeto que precisamente es exigida mediante tales acciones, a saber, acción colectiva en sentido estricto y acción individual homogénea.<sup>198</sup>

Ahora, el artículo 585 del CFPC prevé que el ejercicio de las acciones colectivas, entre éstas, la acción difusa, sólo podrán hacerlo: a) La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; b) el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; o c) asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en dicho Código.

Por lo cual, puede sostenerse que el artículo 585 fija una cualificación adicional, de carácter cuantitativo, a la ya prevista en la LFRA respecto de los individuos que pueden demandar responsabilidad ambiental; y pareciera también que establece una condición menos rigurosa a las personas morales, respecto a la antigüedad en su constitución, que la contemplada la LFRA para que éstas puedan ejercer la misma demanda; ello dado que de dicho respectivamente se sigue:

---

<sup>198</sup>Artículo 581.- Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

(...)

II. **Acción colectiva en sentido estricto:** Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

III. **Acción individual homogénea:** Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable

- Que el ejercicio de las acciones colectivas, entre éstas la difusa, siempre que pretenda llevarse a cabo por una pluralidad de individuos, tendrá que ejercitarse por un representante común de una colectividad de al menos treinta miembros; fijando entonces una cuota mínima que no se contempla en la LFRA para tal efecto.
- Que las asociaciones civiles sin fines de lucro –personas morales-, para ejercer cualquiera de las acciones colectivas, incluida la difusa, tendrán que haber sido constituidas, al menos un año antes al momento de ejercer la acción colectiva; antigüedad opuesta y menor a la de tres años que prevé el artículo 28 de la LFRA.

Cabe señalar que el artículo 588, fracción III del CFPC, prevé como requisito de procedencia de la legitimación en la causa "*Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas*"; lo cual podría sugerir que, tratándose de acciones difusas ejercidas por un representante común para demandar responsabilidad ambiental, esta prescripción constituye una excepción para que pueda ser ejercida por un número menor a treinta integrantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente.

No obstante, esa apreciación sería incorrecta, pues dicha causal de improcedencia se aplica en un segundo plano respecto del requisito contemplado en el artículo 585, fracción II, para ejercer cualquier acción colectiva, entre éstas la difusa, esto es, una vez que sea haya establecido que quien hubiere ejercido la acción colectiva ya sea difusa, colectiva en estricto sentido o individual homogénea haya sido: a) alguna de los organismos públicos que se contemplan en la fracción I de dicho numeral; b) un representante común de una colectividad de al menos treinta individuos; o c) una asociación civil que reúna las características que se indican en la fracción III del aludido numeral.

Lo anterior lleva a sostener que la condición de improcedencia en comento, sólo tiene aplicación en caso de acciones colectivas en sentido estricto o individuales homogéneas, mas no difusas, siempre y cuando sean ejercidas por uno de los

organismos públicos o asociaciones civiles que se indican en las fracciones I y III del artículo 585 del CFPC, respectivamente.<sup>199</sup>

Asimismo, la causal de improcedencia en comento no podría ser interpretada en el sentido de exceptuar a individuos miembros de una comunidad adyacente a un daño ambiental, que pretendan demandar la responsabilidad de ese mismo carácter, a reunirse en un número mínimo de afectados; pues ello tendría como resultado que sólo un individuo de dicha comunidad, pudiera demandar la responsabilidad ambiental, no obstante que las determinaciones que recayeran a tal proceder, ya sea que se determine la reparación o no del daño ambiental, repercutirían en toda comunidad misma, sin que ninguno de ellos pudiere demandar dicha responsabilidad de nueva cuenta.<sup>200</sup>

Ahora, por lo que respecta a la aparentemente menos rigurosa cualificación que el artículo 585 establece a personas morales, relativa a un año de antigüedad en su constitución, y no de tres que contempla la LFRA para que éstas puedan demandar responsabilidad ambiental; una solución a este conflicto aparente de normas, conforme al principio jurídico que reza: regla especial prevalece sobre la general, lleva a sostener que la disposición de la LFRA prevalece sobre la del CFPC, pues la primera de dicha

---

<sup>199</sup> En primer término, porque es requisito indispensable que quienes conforman la colectividad representada por tal clase de organismos o asociaciones otorguen su consentimiento para que el derecho que cada uno de ellos puede ejercer independientemente a su exclusiva voluntad y disposición, lo sea por dichos entes; lo que no ocurriría con una acción difusa para demandar responsabilidad ambiental, pues en ese caso no existe derecho o prerrogativa que pudiera ser disponible individualmente, pues se trata de un derecho indivisible que al ser ejercido invariablemente trasciende a una colectividad, corresponde a ésta. Secundariamente, porque por razones de política de impartición de justicia, es necesario que se determine si es más conveniente, atendiendo a su impacto, la substanciación de una acción colectiva en lugar de una individual, para resolver sobre las pretensiones planteadas por los miembros que conforman la colectividad, con base en una relación jurídica previa que les es común y respecto de un mismo demandado, y que como precisé, puedan ser ejercidas independientemente por los titulares de las mismas. En ese sentido, véase:

Artículo 589.- Son causales de improcedencia de la legitimación en el proceso, los siguientes:

I. Que los miembros promoventes de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

Artículo 587.- La demanda deberá contener:

(...)

XI. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual

<sup>200</sup> En efecto, una vez ejercida y resuelta una acción difusa, ello hace cosa juzgada; razón por la cual, cualquier número de individuos, no podría demandar responsabilidad ambiental de nueva aun si no se hubiera logrado una sentencia favorable por un inapropiado planteamiento o desahogo del juicio. Pues:

Artículo 588.- Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

(...)

V. Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este Título;

Ley, se estableció especialmente como requisito para demandar la responsabilidad ambiental tratándose de personas morales.

## **V.- CONCLUSIONES.**

1.- El derecho fundamental a un medio ambiente sano, previsto en el artículo 4º Constitucional, importa la obligación del Estado de emitir normas en términos tales que, se limite, e imponga a particulares el deber de efectuar u omitir conductas, para prevenir, mitigar o reparar daños ambientales.

2.- El cumplimiento de las normas ambientales preventivas, mitigatorias y resarcitorias, dictadas por autoridades legislativas o administrativas, que se ocupen de conductas que importan la modificación o alteración de los elementos que componen el medio ambiente, prohibiendo o exigiendo su realización; presupone la observancia del derecho a un medio ambiente sano, su incumplimiento aunado a la imposibilidad de exigir su cumplimiento forzoso ante órganos del Estado, la privación de tal derecho fundamental.

3.- El cumplimiento forzoso de la normatividad ambiental federal de carácter preventivo, mitigatorio y resarcitorio, es posible mediante un esquema procedimental basado en derechos difusos, en tanto que la realización de las prestaciones que supondría una exigencia del cumplimiento de tal naturaleza, tienen una incidencia en colectividades.

4.- El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, y el juicio de responsabilidad ambiental federal, son los únicos procedimientos jurídicos mediante los cuales es posible exigir a particulares el cumplimiento de normas que prohíben o exigen, conductas que importan la modificación o alteración de los elementos que componen el medio ambiente; pero sólo el juicio puede ser iniciado por particulares, mientras que las normas cuyo cumplimiento puede ser exigido mediante éste, son exclusivamente resarcitorias.

5.- Mediante el recurso de revisión, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo es posible compeler a la autoridad administrativa ambiental (PROFEPA) a que

imponga medidas correctivas a particulares, para que éstos cumplan con normatividad ambiental sustantiva federal, preventiva o mitigatoria, pero no resarcitoria.

6.- La posibilidad indicada en la conclusión previa, está condicionada a que la autoridad administrativa haya iniciado y concluido un procedimiento administrativo, pero su ejercicio lleva a que la autoridad administrativa esté orillada a asumir materialmente una posición jurisdiccional resolviendo pretensiones ambientales de particulares, respecto a particulares, lo cual es incongruente con el marco constitucional.

7.- El juicio de amparo proporciona a los particulares la posibilidad de exigir al Estado, la reparación del daño ambiental, cuando hubiere sido causado por este mismo o los particulares en observancia de un acto de autoridad; pero no concede la posibilidad de que los particulares exijan de terceros el cumplimiento a normas ambientales, inclusive cuando el incumplimiento de éstas conlleve la privación de un medio ambiente sano.

8.- El daño ambiental está delimitado dentro de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en función de las afectaciones ambientales permitidas a los sujetos de derecho, por disposiciones dictadas por autoridades legislativas o administrativas.

9.- La causación de un daño ambiental de manera culposa o dolosa, por un particular, o por excepción, en la concurrencia de ciertas condiciones objetivas sin que exista ninguno de esos tipos de culpabilidad, genera la obligación de repararlo, para la persona física causante, o para la moral conforme a la cual haya actuado al causar el daño.

10.- La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental contempla una norma ambiental federal de carácter resarcitorio, que se ocupa de conductas circunscritas a particulares, que importan la modificación del medio ambiente, que tienen como fin su preservación, y cuyo cumplimiento puede ser exigido por otros particulares.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Las referencias bibliográficas que a continuación se indican, mismas que son referencia de esta obra, son citadas en un orden que inicia y culmina en cada uno de los capítulos en que ésta se divide, según corresponda.

Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano*, Porrúa, México, 2003.

Alexy Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

Atapattu, Sumudu A., *Emerging Principles of International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2006.

Arango, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis, Colombia, 2005.

Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, Porrúa, 12ª Edición, México, 2008.

Barbosa Delgado, Francisco R., *Litigio Interamericano, perspectiva jurídica del sistema de protección de Derechos Humanos*, Universidad de Bogotá, Colombia, 2002

Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, Oxford University Press, 5ª edición, México, 2005.

Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, 21ª edición, México, 2009.

Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, 43ª Edición, México, 2012.

Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, 2ª edición, México, 2000.

Díaz Barriga, Mercedes Campos, *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, edición conjunta con Editorial Porrúa, México, 2006.

Ferrajoli Luigi, *Derechos y garantías*, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo, como nuevo paradigma constitucional*, coedición Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.

Gidi, Antonio y Ferrer Mac Gregor Eduardo, *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003.

González Alcántara, Juan Luis, *La responsabilidad civil de los médicos*, Porrúa, México, 2009.

González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México, El paradigma de la reparación*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002, p. 214.

Gutiérrez Nájera Raquel, *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

Herrera Gómez, Jesús Javier, *El contencioso administrativo federal*, Porrúa, México, 2007.

Iturbe Rivas, Arturo, *Elementos de derecho procesal administrativo*, Porrúa, México, 2004.

Larrañaga, Pablo, *El concepto de responsabilidad en la teoría contemporánea del derecho*, Fontarama, México, 2004.

Landa César, *Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional*, coedición por Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011.

León Gómez, Alberto et al., *La aplicación judicial de los tratados internacionales*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Colombia, 2006.

Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas S.A., España, 1998.

López Sela, Pedro Luis, y Ferro Negrete, Alejandro, *Derecho Ambiental*, IURE Editores, México, 2008.

Moreno Trujillo, Eulalia, *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, Bosch, Barcelona, 1991.

Margaín Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación o de la ilegalidad*, Porrúa, 5ª edición, México, 2013.

Martínez-Pujalte Antonio-Luis, y Tomás de Domingo, *Los derechos fundamentales en el sistema constitucional, Teoría general e implicaciones prácticas*, Editorial Comares, Granada, 2001.

Monroy Mendoza, Luis Gabriel, *Manual del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tax Editores Unidos, México, 2002.

Nava Escudero César, editor, *Legislación Ambiental en América del Norte, experiencias y mejores prácticas para su aplicación e interpretación jurisdiccional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

Padilla, José R., *Derechos humanos y Garantías constitucionales*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2012.

Pavón Vasconcelos, Francisco Herberto, *Imputabilidad e inimputabilidad*, Porrúa, 4ª Edición, México, 2000.

Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano*, Lineamientos generales, Porrúa, México, 2013.

Revuelta Vaquero, Benjamín (Coordinador), *Los Retos del Derecho Ambiental en México*, Porrúa, México, 2011.

Riclkefs, Robert E., *The Economy of Nature*, W.H. Freeman and Company, Estados Unidos de América, 1997.

Rojas Amandi, Victor Manuel, *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, Oxford University Press, México, 2000.

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Tomo Quinto Obligaciones, Volumen II, Porrúa, 7ª edición, México.

Saiz Arnaiz, Alejandro y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coordinadores, *Control de Convencionalidad, Interpretación conforme y Diálogo Jurisprudencial*, coedición Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012.

Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Ambiental*, IURE Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2013.

Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa*, Porrúa, México, 2013.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011.

Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Federal de Electricidad, *El derecho ambiental en América del Norte, y el sector eléctrico mexicano*, UNAM, México, 1997.

Valente, Christina M. y Valente William D., *Introduction to Environmental Law and Policy*, West Publishing Company, Estados Unidos de América, 1995.