



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL

ACREDITACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS
PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS PARA
IMPUGNAR ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA
AMBIENTAL CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180
DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y
LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

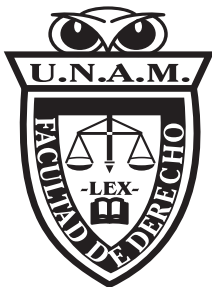
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

LUIS FELIPE PAZ FLORES

ASESOR

DR. CÉSAR NAVA ESCUDERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL
OFICIO FD/SDA/046/2017

Lic. Ivonne Ramírez Wence
Dirección General de Administración
Escolar de la UNAM
PRESENTE

El pasante de la Licenciatura en Derecho **Luis Felipe Paz Flores**, alumno de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **304702217**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

“Acreditación del interés legítimo de las personas de las comunidades afectadas para impugnar actos administrativos en materia ambiental con fundamento en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)”, la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría del Dr. César Nava Escudero.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Apoyado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor Lic. Leonel Pantoja Villalobos, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviar un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. de México, a 29 de mayo de 2017


DR. AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquello en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

A mis padres, Alejandra y Gilberto. A ellos les debo todo, mis triunfos serán siempre suyos primero.

A mi hermano Jorge por su apoyo incondicional.

A Fernanda, mi compañera de vida y aliada esencial en la búsqueda de la felicidad.

A mis tíos, primos y sobrinos por su amor.

A mis amigos, quienes de formas insospechadas contribuyeron a la realización de esta tesis.

A Pontones & Ledesma, S.C., por acercarme en la práctica al artículo 180 de la LGEEPA.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater. Estaré eternamente agradecido.

A mis maestros, a la Facultad de Derecho de la UNAM y a su Seminario de Derecho Ambiental.

A mi profesor, el Dr. César Nava Escudero, por su confianza en mi carrera para la protección ambiental.

Por las generaciones futuras.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. EL ACTO ADMINISTRATIVO	1
1.1. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO	1
1.1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	2
1.1.2. ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	4
1.2. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	6
1.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNABLES CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA	9
1.4. IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA	11
1.4.1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA.....	13
1.4.1.1. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN	15
1.4.1.2. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	21
1.4.2. REQUISITOS ADICIONALES PARA LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PREVISTA POR EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA.....	25
CAPÍTULO 2. EL INTERÉS LEGÍTIMO	27
2.1. EL INTERÉS	28
2.1.1. INTERÉS SIMPLE.....	29
2.1.2. INTERÉS JURÍDICO	31
2.1.3. INTERÉS LEGÍTIMO.....	34
2.2. DERECHOS COLECTIVOS.....	49
2.3. ACREDITACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DEL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA	57

CAPÍTULO 3. EL MEDIO AMBIENTE TUTELADO POR EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA.....	65
3.1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES	65
3.2. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS	70
3.3. MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO COMÚN	80
3.4. EL MEDIO AMBIENTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS	93
CAPÍTULO 4. EL DAÑO AMBIENTAL Y SU DEMOSTRACIÓN POR PARTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS	109
4.1. EL DAÑO AMBIENTAL.....	109
4.2. EL DAÑO AMBIENTAL EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS.....	117
4.3. DEMOSTRACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL POR PARTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS.....	126
4.3.1. DEMOSTRACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO ANTE EL TFJA	127
4.3.2. LA INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA.....	130
4.3.3. DEMOSTRACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL	137
4.3.4. EL ROL DE LA AUTORIDAD QUE CONOZCA SOBRE LA IMPUGNACIÓN	145
4.3.4.1. GRAVEDAD TOLERADA	147
4.3.4.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL.....	149
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	159

INTRODUCCIÓN

Actualmente vivimos en un medio ambiente global en crisis que amenaza la existencia de todas las personas, incluso de las generaciones futuras. La actividad humana sin consideración por el medio ambiente ha sobrepasado a nuestro entorno, alterando el equilibrio ecológico que permite la vida digna de las personas.

El daño ambiental derivado de actividades humanas que benefician a unos cuantos y perjudican al interés general ha tenido como consecuencia el surgimiento del derecho ambiental, una disciplina jurídica contemporánea en construcción. El derecho ambiental se relaciona por lo tanto con novedosos conceptos tales como: interés legítimo, derechos colectivos, derechos humanos, medio ambiente, daño ambiental, incertidumbre científica, entre otros. Esto representa a la vez un reto y una oportunidad para los estudiosos del derecho ambiental.

Como se analiza en este trabajo, el bien común y la vida digna son la finalidad de nuestro sistema jurídico basado en los derechos humanos. Al Estado a través de la Administración Pública le compete garantizar los derechos humanos, incluyendo al medio ambiente, consagrado a rango constitucional por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo párrafo quinto señala:

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.

Se persigue en consecuencia un acceso más amplio a la justicia ambiental por medio de instrumentos jurídicos de avanzada tal como el interés legítimo objeto de estudio de esta investigación. Ante la crisis ambiental de urgencia en la que nos encontramos, debemos hacernos de cuantas oportunidades procesales sean posibles para proteger al medio ambiente del cual depende nuestra existencia, y la

de las generaciones futuras. Esta tesis tiene por objeto analizar el interés legítimo en la legalidad ambiental que se encuentra previsto por el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), reglamentaria del artículo 4 constitucional que garantiza la protección del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar de las personas.

El artículo 180 de la LGEEPA, se encuentra dentro de su Capítulo V, “Recurso de Revisión”, al tener el interés legítimo como objetivo controlar la legalidad de los actos administrativos, mecanismo comúnmente conocido como recurso. Ante la proliferación de actividades humanas de consecuencias masivas, el artículo 180 de la LGEEPA prevé la posibilidad de impugnar actos administrativos correspondientes a obras o actividades que originen o puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Así mismo, este trabajo tiene como objetivo aportar elementos para determinar las circunstancias que deben existir para acreditar la titularidad del interés legítimo para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA. Adicionalmente, se pretende comprender el concepto de medio ambiente tutelado por el mencionado artículo 180, cuyo daño debe ser demostrado para el éxito de la impugnación prevista por el mismo artículo.

Cabe mencionar que el artículo 180 de la LGEEPA pertenece al Título Sexto de la LGEEPA: “Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones” que en su artículo 160 de disposiciones generales establece que este Título será aplicable cuando se trate de asuntos de competencia federal. No obstante, en algunas legislaciones ambientales locales como la de la Ciudad de México también se prevé el interés legítimo para impugnar actos administrativos que originen un daño al medio ambiente. Aunque se enfoca en el artículo 180 de la LGEEPA, esta tesis no se limita al estudio de la impugnación relativa a la competencia federal, sino que pretende explorar en general al interés legítimo y servir de guía y herramienta para su acción en los diversos medios de defensa del medio ambiente.

La evolución del interés legítimo ha alcanzado al amparo constitucional, que recientemente agregó al interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo. No pretendemos demostrar que la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA sea más efectiva que el juicio de amparo para acceder a la justicia ambiental, sino reconocer los diversos instrumentos jurídicos que amplían los medios de defensa del medio ambiente. No obstante, en el curso de la investigación analizaremos las ventajas del artículo 180 de la LGEEPA, que se distingue por tener un enfoque preventivo que busca evitar que el daño ambiental se consume.

A efecto de alcanzar los objetivos trazados, esta tesis se divide en cuatro capítulos, a saber: “El acto administrativo”, “El interés legítimo”, “El medio ambiente tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA”, y “El daño ambiental y su demostración por parte de las personas de las comunidades afectadas”. En el capítulo primero se estudia el concepto de acto administrativo, delimitando aquéllos impugnables con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA. El capítulo segundo describe los diversos tipos de interés y profundiza sobre el interés legítimo accionable entre otros medios a través de la impugnación prevista por el mencionado artículo 180.

En nuestro capítulo tercero nos damos a la tarea de indagar sobre el concepto de medio ambiente, que excede a los tradicionales conceptos de naturaleza o ecología. Damos cuenta de la función ambiental de las cosas materiales e inmateriales que posibilitan la vida, no solamente de las personas presentes y futuras, sino de todos los organismos que resultan jurídicamente protegidos como consecuencia de la tutela jurídica de la vida humana.

Finalmente, el capítulo cuarto explora la noción del daño ambiental, y su incidencia en la esfera jurídica de las personas, pues con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA será ello lo que determine a las personas integrantes de las comunidades afectadas. Analizamos en el mismo capítulo las particularidades de la demostración del daño ambiental, requisito adicional de la impugnación en estudio.

CAPÍTULO 1

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece lo siguiente:

ARTÍCULO 180.- 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 mexicanas derivadas de la misma, 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 dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

El control del actuar de la Administración Pública en relación con el medio ambiente constituye una base fundamental de nuestro trabajo de investigación. A este respecto, considera el maestro Alfonso Nava Negrete que “la Administración Pública lleva a cabo la función administrativa, que le es propia, por medio de actos administrativos”¹. Por lo tanto, siendo el acto administrativo el medio por el cual la Administración Pública ejerce sus funciones, el estudio de este elemento resulta elemental para nuestra investigación.

1.1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Comenzaremos por analizar el concepto de acto administrativo para identificar el objeto de la impugnación materia de este trabajo, y así distinguirla de los diversos medios de defensa en materia ambiental que existen en nuestra legislación y sus ámbitos de aplicación. Por ejemplo, los actos que combate el procedimiento judicial previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) son los daños ambientales ocasionados por los actos u omisiones de personas físicas o morales². El artículo 180 de la LGEEPA prevé la impugnación de actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de la LGEEPA y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de sus normas derivadas, siempre que se demuestre que las obras o actividades originan o pueden originar daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

El acto administrativo es un acto jurídico que debe estar formado por una voluntad libremente manifestada³. Sin embargo, el acto administrativo posee características propias que lo distinguen del acto jurídico en general, así como de las demás especies de éste. En opinión de Gabino Fraga, “el acto administrativo

¹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 537.

² Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental previsto en el Capítulo Tercero de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

³ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Cuadragésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2012, p.267.

exige ser realizado por quien tiene aptitud legal [...], es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta”⁴ y su efecto “consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general”⁵.

Alberto Pérez Dayán⁶, tras analizar diversas concepciones doctrinarias del acto administrativo, advierte ciertos elementos comunes para la construcción de un concepto de acto administrativo. Dichos elementos comunes son:

- a) Es un acto unilateral y concreto;
- b) Dictado por un órgano de la administración pública;
- c) En ejercicio de una función administrativa;
- d) Cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.

Adicionalmente, otros académicos consultados en relación con el concepto de acto administrativo, tales como Luis José Béjar Rivera⁷, Roberto Dromi⁸, Alfonso Nava Negrete⁹ y Andrés Serra Rojas¹⁰ coinciden en que el acto administrativo, *lato sensu*, es una declaración unilateral de la voluntad realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos.

En conclusión, podemos construir, para efectos de la presente investigación, un concepto de acto administrativo que sin ahondar en el estudio de dicho concepto nos permita identificar los actos jurídicos que pueden ser impugnados invocando el mencionado artículo 180 de la LGEEPA. Proponemos entonces entender al acto

⁴ *Ibidem*, p. 265.

⁵ *Ibidem*, p. 273.

⁶ Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 53.

⁷ Cfr. Béjar Rivera, Luis José, *El acto administrativo y su finalidad*, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2011, p. 6.

⁸ Cfr. Dromi, José Roberto, *El acto administrativo*, Tercera edición, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pp. 16-21.

⁹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 537.

¹⁰ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 238.

administrativo como una manifestación unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa que en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue una situación jurídica de forma directa e inmediata.

1.1.2. ELEMENTOS ESENCIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En opinión de Andrés Serra Rojas: “En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez”¹¹, sobre lo cual profundizaremos en adelante.

Luis José Béjar Rivera¹² considera que, aunque no existe uniformidad entre los autores al momento de establecer los elementos del acto administrativo, es factible encontrar una serie de puntos comunes entre ellos, distinguiendo cuatro elementos básicos: el sujeto, o elemento subjetivo; el objeto, o elemento objetivo; el fin, o elemento teleológico; y las formas, o elemento formal.

Definiremos los elementos del acto administrativo con base en la opinión en dicho sentido de Luis José Béjar Rivera, Miguel Marienhoff y Jorge Olivera Toro. Establece Béjar Rivera¹³ que el sujeto o elemento subjetivo establece la presencia de un sujeto o sujetos, así como características inherentes a ellos. En sentido estricto, el elemento subjetivo del acto administrativo es la persona jurídica de la Administración Pública como emisora del acto y cuyo requisito primordial es la competencia. Al respecto, considera Marienhoff que es también sujeto del acto administrativo “el administrado, cuya intervención se produce en los supuestos de actos administrativos bilaterales”¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, p.255

¹² Cfr. Béjar Rivera, Luis José, Op. Cit., p. 17.

¹³ *Ibidem*, pp. 15-35.

¹⁴ Marienhoff, Miguel, Tratado de derecho administrativo, Tercera edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Tomo II, 1974-1977, p. 280.

El objeto o elemento objetivo del acto administrativo, que para Marienhoff es exactamente lo mismo que ‘contenido’, consiste precisamente en “la resolución o medida concreta que mediante el acto adopta la autoridad, siendo ello lo que diferencia un acto de otro acto”¹⁵. De acuerdo con Béjar Rivera¹⁶, todo acto administrativo debe cumplir con los siguientes requisitos mínimos: que sea lícito, posible y cierto, es decir, que se ajuste al ordenamiento jurídico, que sea viable y que tenga un objeto determinado o determinable.

Señala Olivera Toro que “el acto administrativo debe tener el fin propio de la función administrativa, que es la utilidad pública. De ese modo el administrador no puede perseguir sino un fin de interés público”¹⁷. Béjar Rivera¹⁸ agrega que el fin del acto administrativo consiste en el objeto que persigue la norma creadora de la potestad administrativa, es decir, el acto administrativo no puede perseguir otra finalidad directa o encubierta que el interés público que prescriba la norma, o del que surja de la confrontación con la función administrativa que el órgano cumple, si la pertinente actividad fuere discrecional.

Finalmente, sobre el elemento formal, los autores apuntan que “la forma del acto administrativo es la materialización del mismo, el modo de expresión de la declaración ya formada”¹⁹ y que además de esta acepción restringida, se debe considerar una acepción amplia del elemento formal “que comprende [...] el conjunto de formalidades o requisitos que deben observarse o respetarse para llegar a emitir el acto”²⁰. Concluye Béjar Rivera²¹ que la forma o elemento formal del acto administrativo hace referencia a los requisitos formales que se imponen para la elaboración y producción de un acto administrativo, por lo tanto, podemos considerar tres elementos formales: el procedimiento, la forma en sentido estricto y

¹⁵ *Ibidem*, p. 298.

¹⁶ Béjar Rivera, Luis José, Op. Cit., pp. 15-35.

¹⁷ Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 154.

¹⁸ Béjar Rivera, Luis José, Op. Cit., pp. 15-35.

¹⁹ Olivera Toro, Jorge, Op. Cit., p. 156.

²⁰ Marienhoff, Miguel, Op.Cit., p. 301.

²¹ Béjar Rivera, Luis José, Op. Cit., pp. 15-35.

la motivación. El procedimiento garantiza que la Administración Pública realice una serie de procedimientos que aseguren el respeto a los derechos inherentes al sujeto pasivo de la relación jurídico-administrativa. La forma, en sentido estricto, es la manera en que se expresa un acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por sus receptores. La motivación, por su parte, consiste en la exteriorización de las razones que justifican y fundamentan la emisión del acto, tanto en las circunstancias de hecho y de derecho como en el interés público que se persigue con el dictado del acto en cuestión.

Podemos asimismo encontrar estos elementos como requisitos de validez del acto administrativo en diversos ordenamientos jurídicos aplicables a nuestra investigación y cuyo contenido estudiaremos en apartados siguientes, tales como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en su artículo 3, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) en su artículo 51.

De la teoría general del acto administrativo hemos podido obtener para el estudio particularizado del artículo 180 de la LGEEPA el concepto de acto administrativo: declaración unilateral de la voluntad realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos. Asimismo, hemos analizado los elementos esenciales que lo componen y su trascendencia para la validez del acto administrativo. Continuaremos ahora esclareciendo qué actos administrativos son impugnables de conformidad con el artículo 180 en cuestión.

1.2. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Comprendido el acto administrativo, analizaremos en qué consiste su impugnación, con el apoyo doctrinario de algunos autores como Alberto C. Sánchez Pichardo, quien explica: “Los medios de impugnación contra actos administrativos tienen como fundamento de legitimidad y de existencia dentro del Estado moderno, el que

éste está limitado en cuanto a su *imperium* y poder, ya que sus facultades no son absolutas ni ilimitadas, y por tanto, sus actos no pueden ser arbitrarios”²².

Roberto Dromi indica: “Respecto a la impugnabilidad administrativa, toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales, sea definitiva o de mero trámite, es impugnable mediante recursos administrativos, para la defensa tanto del derecho subjetivo como del interés legítimo”²³.

Señala Gonzalo Armienta Hernández, “el control administrativo tendrá siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto de la administración [...]. Así pues, el control administrativo pretende asegurar la inviolabilidad de la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa y, en caso de que no se haya aplicado correctamente, tratará de restablecer su eficacia”²⁴.

Coincide Roberto Dromi: “Los medios de control, verdaderas garantías para los derechos de los particulares, tienen por finalidad la revisión del obrar de la Administración, con el objeto de encauzarlo dentro del marco jurídico”²⁵.

La impugnación de actos administrativos es un medio de control de la juridicidad del actuar administrativo irregular que busca restablecer la legalidad. Todo acto administrativo que produzca efectos jurídicos es impugnable mediante recursos administrativos en defensa de derechos subjetivos e intereses legítimos.

Sobre los diversos medios de control del actuar administrativo, Agustín Gordillo considera: “Recursos, en sentido amplio, serían todos los remedios o

²² Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario. Amparo en materia fiscal y administrativa. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 48.

²³ Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, p. 142.

²⁴ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Novena edición, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 66.

²⁵ Dromi, José Roberto, *El procedimiento...*, Op. Cit., p. 253.

medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública”²⁶. Como veremos, existen diversos medios o recursos para impugnar actos administrativos: los recursos existentes contra la actividad administrativa se dividen en: a) judiciales, o ‘contenciosoadministrativos’, o ‘jurisdiccionales’, que se tramitan ante un tribunal de justicia, imparcial e independiente; y b) administrativos, que se desenvuelven dentro del procedimiento administrativo, y se tramitan ante las autoridades administrativas o las que ejerzan función administrativa, y deben ser resueltos por éstas²⁷.

Andrés Serra Rojas, sobre el control de la legalidad de los actos administrativos señala lo siguiente: “Las nulidades aparecen como la más importante de las sanciones para mantener el principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y destinadas a la defensa del interés general. *El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de derecho*”²⁸.

Coinciden Alfonso Nava Negrete²⁹ y Andrés Serra Rojas³⁰ en que la nulidad resultante de un acto administrativo irregular, acarreada por el control de los actos administrativos, es una forma de extinción de estos actos, entendiéndose extinción como la desaparición o cese de los efectos del acto administrativo en cuestión.

Abona Andrés Serra Rojas³¹ que existen diversos tipos de nulidades: la inexistencia, que se presenta cuando la falta de alguno de los elementos del acto jurídico destruye totalmente la integridad del acto y le impide producir efectos jurídicos; la nulidad absoluta, que no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, mismos que serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie la

²⁶ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tomo V, 2012, p. PRA-V-1.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. p. 353.

²⁹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Op.Cit., pp. 559-562.

³⁰ Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pp. 351 y 352.

³¹ *Íbidem* pp. 354 y 355.

nulidad por la autoridad competente; y la nulidad relativa o anulabilidad, que se produce cuando el acto en cuestión incurre en falta de forma establecida por la ley.

Se les denomina recursos a los medios de control mediante los cuales se impugnan actos administrativos ilegales o arbitrarios con el fin de exigir su apego al ordenamiento jurídico, al ser la legalidad el fin de la Administración en defensa del interés general. En caso de haber violado la norma jurídica los actos administrativos, su impugnación podría acarrear la extinción de los mismos mediante su nulidad. Los efectos de la impugnación de actos administrativos para lo referente a nuestra investigación serán aclarados al momento de estudiar los posibles resultados de los medios de impugnación específicos del artículo 180 de la LGEEPA.

1.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS IMPUGNABLES CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

Se menciona en el capítulo de disposiciones generales del Título Sexto de la LGEEPA “Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones”:

ARTÍCULO 160.- Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

[...]

Las disposiciones del Título Sexto que contiene al artículo 180 de la LGEEPA se aplicarán a, entre otros, los procedimientos y recursos administrativos de asuntos de competencia federal. Aunque la LGEEPA es una ley concurrente, la impugnación prevista por el artículo 180 puede atacar únicamente actos administrativos de competencia federal, aplicándose de forma supletoria la LFPA.

El artículo 180 de la LGEEPA antes transcrito menciona los actos administrativos que pueden ser impugnados con fundamento en el mismo, en cuyo párrafo primero se describen los actos administrativos impugnables siguientes:

1. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de la LGEEPA.
2. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de las leyes a las cuales la LGEEPA se aplica de manera supletoria.
3. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de los reglamentos derivados de la LGEEPA.
4. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de los reglamentos derivados de las leyes a las cuales la LGEEPA se aplica de manera supletoria.
5. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de las normas oficiales mexicanas derivadas de la LGEEPA.
6. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de las normas oficiales mexicanas derivadas de las leyes a las cuales la LGEEPA se aplica de manera supletoria.
7. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de los programas de ordenamiento ecológico derivados de la LGEEPA.

8. Actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan las disposiciones de las declaratorias de áreas naturales protegidas derivadas de la LGEEPA.

Emilio Dardón Bravo confirma nuestra apreciación del artículo 180 de la LGEEPA: “El recurso de revisión también se concede cuando se contravengan las disposiciones de esta Ley (LGEEPA), los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas, los reglamentos y normas oficiales mexicanas, siempre que demuestren en el procedimiento que las obras o actividades pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida”³². Se refiere el autor únicamente al recurso de revisión pues emitió esta opinión antes de la reforma al artículo 180 de la LGEEPA que señala como alternativa a este recurso la interposición del juicio de nulidad, sobre lo cual abundaremos más adelante.

Consideramos entonces que con fundamento en el artículo 180 las personas con interés legítimo podrán impugnar actos administrativos que contravengan las disposiciones de la LGEEPA o las normas que de ella deriven, siempre y cuando se demuestre que las obras o actividades relacionadas originan o puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

1.4. IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

Cabe precisar que, aunque el artículo 180 se encuentra ubicado en el Capítulo V “Recurso de Revisión” del Título Sexto de la LGEEPA, tal como señala Raúl Brañes, “lo cierto es que en ese capítulo, se regulan también otros temas”³³.

³² Dardón Bravo, Emilio, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Análisis de la reforma de 1996*, Mundi Comunicaciones, México, 1997, p. 182.

³³ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 269.

La intención del legislador al colocar el artículo que nos ocupa dentro del mencionado Capítulo V, “Recurso de Revisión”, puede radicar en que originalmente el artículo 180 de la LGEEPA no preveía la impugnación alternativa por medio del juicio de nulidad sino únicamente el recurso de revisión, además de la amplitud del concepto “recurso”. Declara Roberto Dromi: “En su concepto general, se señala al recurso como el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta. En sentido restringido, el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos”³⁴. Consideramos que en su concepto general el recurso administrativo engloba a los diversos medios de impugnación de actos administrativos. En este sentido, el juicio de nulidad previsto por el artículo 180 de la LGEEPA es un recurso administrativo en cuanto medio de control del actuar de la administración pública.

Debemos resaltar que la ontología de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA radica en la posibilidad que brinda el mismo a las personas físicas y morales que tengan interés legítimo para impugnar actos administrativos. Emilio Dardón Bravo³⁵ menciona precisamente que este artículo permite a las personas físicas y morales de las comunidades afectadas impugnar los actos administrativos que se encuentren en los supuestos del artículo 180 de la LGEEPA o exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables. Como profundizaremos y de acuerdo con el artículo en mención, las personas de las comunidades afectadas titulares del interés legítimo podrán impugnar en diversos medios de defensa los actos administrativos correspondientes a obras o actividades que originen o puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

³⁴ Dromi, José Roberto, *El procedimiento...*, Op. Cit., p. 254.

³⁵ Cfr. Dardón Bravo, Emilio, Op. Cit., p. 182.

1.4.1. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

El segundo párrafo del artículo 180 de la LGEEPA establece diversos medios de impugnación de actos administrativos accionables mediante el interés legítimo, señalando lo siguiente: “Para tal efecto [el de impugnar actos administrativos], de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Cabe resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) avaló la impugnación de actos administrativos con base en el artículo 180 de la LGEEPA:

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, NO OBSTANTE QUE PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE PREVÉ, REMITA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.³⁶

El artículo 180 de la ley referida, vigente hasta el 28 de enero de 2011, otorga el derecho y legitima a las personas físicas y morales de las comunidades afectadas para interponer el recurso de revisión previsto en el Capítulo V, "Recurso de Revisión" del Título Sexto, "Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones", pero en ningún momento tiene como fin establecer un medio de defensa distinto para el cual sea necesario prever un procedimiento específico, pues de la exposición de motivos que le dio origen, se advierte que la finalidad que se persigue para establecer dicho recurso, es ampliar la capacidad

³⁶ Tesis 1a. XIII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, abril de 2012, p. 872.

jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del ambiente.

Además, el indicado recurso se encuentra regulado en los artículos 176 y 179 del mismo ordenamiento; se trata de un medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública –Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y/o sus unidades administrativas-, los actos y resoluciones por ella dictados, y para su interposición y trámite se aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en su caso, el Código Federal de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio a esta última. De ahí que el artículo 180 referido, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que para la sustanciación del recurso de revisión remita a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además de ser aplicable al recurso administrativo de revisión al que se refiere el artículo 180 de la LGEEPA, esta tesis es aplicable por analogía al juicio seguido ante el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) que prevé el mismo artículo, al buscarse ampliar la capacidad jurídica de los ciudadanos para la protección del ambiente a través de medios de defensa existentes. Consideramos entonces que la relevancia de esta tesis jurisprudencial versa en la validación de la impugnación de actos administrativos con base en el mencionado artículo 180, al no incurrir éste en violación alguna a los derechos humanos y sus garantías, sino al contrario, representar una ampliación a la protección de los mismos.

La anterior tesis jurisprudencial se refiere a la redacción original del artículo 180 de la LGEEPA, antes de ser modificado por el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se reforma la fracción I del artículo 8o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la

Federación (DOF) el 28 de enero de 2011. Tras la reforma, además del recurso administrativo de revisión, se brinda la oportunidad al interesado de acudir ante el TFJA, tal como lo menciona el citado artículo 180 de la LGEEPA, “de manera optativa” en relación con el recurso de revisión, es decir, sin tener que haber agotado anteriormente este procedimiento.

En cuanto a la calidad optativa de los medios de impugnación de actos administrativos, señala Sergio Francisco de la Garza: “Uno de los puntos más controvertidos y polémicos en torno a los recursos administrativos es el de si deben ser de agotamiento forzoso, de manera que sólo contra su resolución se pueda acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación [hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa], o si, por el contrario, queda a elección del particular acudir al recurso, cuando le conviene o tiene confianza en ese medio de defensa. [...] Definitivamente, estimamos que se debe adoptar como medida general el sistema de opcionalidad de los recursos administrativos [...]”³⁷.

Así, podemos identificar que en el artículo 180 de la LGEEPA se prevén dos medios de impugnación de actos administrativos optativos: el recurso administrativo de revisión regulado por la propia LGEEPA y por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), así como el juicio contencioso administrativo federal, promovido ante el TFJA y regido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), medios de impugnación que a continuación se analizan.

1.4.1.1. RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN

Tal como se advierte del segundo párrafo del artículo 180 de la LGEEPA, uno de los medios de impugnación de actos administrativos es el recurso administrativo de revisión previsto por el Capítulo V, “Recurso de Revisión” del Título Sexto, “Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones” de la LGEEPA.

³⁷ De la Garza, Sergio Francisco, Cuevas Figueroa, Francisco (Colaboradores), *Justicia Administrativa*, Trillas, México, 1987, pp. 29-31.

En relación con el artículo 180 de la LGEEPA, el artículo 181 establece:

ARTÍCULO 181.- En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

Mediante el recurso de revisión al que se refiere el artículo 180 de la LGEEPA se podrá exigir la nulidad de licencias, permisos, autorizaciones o concesiones que contravengan la LGEEPA, entre otros actos administrativos que contravengan normas ambientales. El artículo 176 de la LGEEPA abunda sobre este recurso:

ARTÍCULO 176.- Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

La resolución del procedimiento administrativo y la que recaiga al recurso administrativo de revisión, podrán controvertirse en vía de juicio ante los juzgados de distrito en materia administrativa. Cuando

se impugne la resolución del recurso administrativo, se entenderá que simultáneamente se impugna la resolución administrativa recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

De la redacción de este artículo, consideramos importante resaltar que, a diferencia de aquellas contenidas en el artículo 180 de la LGEEPA, las impugnaciones previstas por el artículo 176 pueden atacar únicamente resoluciones definitivas, y no todo acto administrativo. Señala al respecto Emilio Dardón Bravo que “el artículo 176 dispone que las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos [...] podrán ser impugnadas por los afectados”³⁸. Lo anterior confirma, tal como señala la tesis jurisprudencial citada en párrafos anteriores, la intención del artículo 180 de ampliar la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del ambiente, en adición a la impugnación de resoluciones definitivas prevista en el artículo 176 de la misma ley.

En consecuencia con el artículo 180 de la LGEEPA, el artículo 179 del mismo ordenamiento establece como disposición común de los recursos de revisión que “por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

Sin el afán de profundizar en las normas adjetivas de la LFPA, consideramos relevantes algunas de sus disposiciones aplicables. Por ejemplo, el artículo 83 demarca los actos y resoluciones que pueden ser impugnados mediante el recurso de revisión y reconoce a los afectados la posibilidad de intentar vías jurisdiccionales como el juicio de nulidad para impugnar dichos actos.

Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento

³⁸ Dardón Bravo, Emilio, Op. Cit., p. 180.

administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

[...]

Este artículo detalla que pueden impugnarse mediante el recurso de revisión actos y resoluciones administrativos que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelvan un expediente, o en su caso intentar otras vías jurisdiccionales. La LFPA establece los diversos resultados posibles tras haberse impugnado actos administrativos por medio del recurso de revisión.

Artículo 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La propia LFPA abunda sobre la nulidad o anulabilidad del acto impugnado. En su artículo 6 dicta: “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. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos”. Así, el artículo 7 dicta: “El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos

exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo”.

Por su parte, el artículo 5 de la LFPA establece:

Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Adicionalmente a lo establecido por el artículo 180 de la LGEEPA, el artículo 5 establece como motivo para la nulidad o anulabilidad del acto administrativo la contravención del artículo 3 o la omisión o irregularidad de otros elementos y requisitos del acto administrativo que pudieran exigir las leyes administrativas que den lugar al acto administrativo del que se trate. El artículo 3 de la LFPA señala:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;**
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;**
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;**

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI.- (Se deroga)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

1.4.1.2. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Desde su última reforma en 2011, el artículo 180 de la LGEEPA prevé que optativamente al recurso de revisión se puede interponer el juicio contencioso administrativo federal seguido ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hoy TFJA, juicio regido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Destacan algunas normas de este ordenamiento para su aplicación en relación con el artículo 180 de la LGEEPA. El segundo párrafo del artículo 1 de la LFPCA, establece lo siguiente:

Quando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

A través de este segundo párrafo del artículo 1 de la LFPCA podemos confirmar que el juicio contencioso administrativo federal es procedente no sólo de manera optativa al recurso de revisión, sino también en contra de las resoluciones recaídas a este recurso administrativo, entendiéndose que se impugna así mismo

el acto que originó el correspondiente recurso de revisión, pudiéndose hacer valer nuevos conceptos de impugnación en su contra no planteados en el recurso.

En relación con lo anterior, cabe destacar que el párrafo tercero del mismo numeral establece que “cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente [...], el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso” (sic)³⁹.

En abono al juicio de nulidad, Luis José Béjar Rivera señala que “la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) consagra las causales de ilegalidad de los actos administrativos, por lo que resulta importante hacer un análisis de las mismas”⁴⁰. Este autor se refiere al vigente artículo 51 de la LFPCA, que textualmente establece:

ARTÍCULO 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

³⁹ La redacción debe decir: “cuando la resolución a un recurso administrativo lo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente [...]”.

⁴⁰ Béjar Rivera, Luis José, Op. Cit., p. 91.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

[...]

Este artículo señala y detalla los vicios del acto administrativo que implican su ilegalidad, entre otras haberse dictado el acto administrativo en contravención con las normas aplicables. Además de ser procedente el juicio de nulidad cuando se actualice el supuesto previsto por el artículo 180 de la LGEEPA.

Finalmente, el artículo 52 de la LFPCA declara los posibles efectos de la sentencia definitiva que resulte del procedimiento contencioso administrativo federal seguido ante el TFJA, a saber:

ARTÍCULO 52.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

De la interpretación de las disposiciones jurídicas con el apoyo doctrinario de los autores consultados, los actos administrativos en estudio pueden ser impugnados por medio del recurso administrativo de revisión y por el juicio contencioso administrativo federal regulado por la LFPCA, optativamente. En el caso del juicio contencioso administrativo, éste puede ser accionado tras haber sido agotado el mencionado recurso de revisión o de forma alternativa.

1.4.2. REQUISITOS ADICIONALES PARA LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PREVISTA POR EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

Adicionalmente a las características de los actos administrativos impugnables con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA previamente analizados, vale la pena señalar los requisitos adicionales que conforme a esta disposición se deben satisfacer para impugnar actos administrativos invocando el artículo en estudio.

El primer párrafo del artículo 180 señala que “las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, [...], siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública”. El tercer párrafo del mismo artículo especifica que “tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades”.

Se desprende del análisis de su letra que es un requisito para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA, tener interés legítimo, es decir ser una persona física o moral de las comunidades posiblemente

afectadas por las obras o actividades a que se refiere este artículo. Consideramos entonces un requisito adicional para la impugnación en estudio la acreditación de pertenencia a la comunidad posiblemente afectada y demostrar que las obras o actividades materia del acto administrativo impugnado originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública, lo cual procederemos a analizar en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 2

EL INTERÉS LEGÍTIMO

Este trabajo tiene entre sus objetivos aportar elementos para determinar las circunstancias que deben existir para acreditar la titularidad del interés legítimo para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA.

Confirma Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa: “Como es obvio, el acceso a la justicia en cualquier ámbito debe superar la cuestión previa de la legitimación”⁴¹. En la defensa del medio ambiente se ha tenido dificultad para reconocer a los sujetos legitimados para accionar. Tal como señala Raquel Castillejo Manzanares: “Por lo que atañe a la legitimación para accionar en un proceso, a la vista de la especial naturaleza del objeto a tutelar, el medio ambiente, se presentan dificultades en orden a encontrar cuál será el sujeto perjudicado”⁴².

Como analizaremos en este capítulo, en el caso del interés legítimo se presentan retos e incertidumbres sobre la identificación tanto de sus titulares perjudicados como del objeto tutelado por éste. En relación con la legitimación para impugnar actos administrativos, el ya citado artículo 180 de la LGEEPA, señala:

ARTÍCULO 180.- 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 mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho

⁴¹ Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel María, “Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, Antoni y Casado Casado, Lucía (Dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, p. 190.

⁴² Castillejo Manzanares, Raquel, “El ejercicio de la acción penal en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, Antoni y Casado Casado, Lucía (Dirs.), *Op. Cit.*, p. 167.

a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

[...]

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

Debemos estudiar la naturaleza jurídica legitimante del interés legítimo, para identificar a los titulares del interés legítimo en el caso específico del artículo 180 de la LGEEPA: las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por las obras o actividades que originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

El análisis del concepto de *interés legítimo* resulta vital para advertir cuando se actualiza el supuesto del artículo 180 de la LGEEPA materia de nuestro estudio, pues tal como hemos analizado, éste determina que tendrán derecho a impugnar los actos administrativos en cuestión, las personas que tengan interés legítimo.

Partamos de la comprensión del concepto de interés, origen de esta especie.

2.1. EL INTERÉS

El Diccionario de la Real Academia Española⁴³ define al interés, del latín *interesse* 'importar', como “Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.” y “Conveniencia o beneficio en el orden moral o material”.

⁴³ Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, Vigésima segunda edición con las enmiendas incorporadas hasta 2012.

El interés en su sentido más amplio puede entenderse como la inclinación de ánimo de una persona hacia un elemento, para su conveniencia o beneficio.

María del Pilar Hernández Martínez define jurídicamente al interés como “la inclinación volitiva que se establece en virtud del imperativo de satisfacción de una necesidad, respecto de la obtención de un bien o de la realización de una acción protectora de dicho bien que se consideran idóneos para tales efectos”⁴⁴, para “determinar en qué momento el interés de ese individuo o de un colectivo es apto, en tanto configuración de un derecho a ellos otorgado por el ordenamiento jurídico, para reclamar la tutela debida a dicho interés”⁴⁵.

De manera que el interés está relacionado con la inclinación, individual o colectiva, para la satisfacción de necesidades y la protección de bienes. El interés brinda en algunos casos a las personas la aptitud de reclamar la tutela jurídica de sus derechos. En efecto, existen diversos tipos de interés: el simple, el jurídico y el legítimo. Estudiaremos los elementos y características de cada interés, destacando al interés legítimo como el legitimante para efectos del artículo 180 de la LGEEPA.

2.1.1. INTERÉS SIMPLE

Tal como lo indica su nombre, éste es el interés más simple. Genaro Góngora Pimentel en su estudio sobre los diversos tipos de interés, ejemplifica:

Los habitantes o moradores de un barrio determinado, que ha sido destinado por las autoridades solamente a la construcción de residencias o casas habitación, lo que les da tranquilidad, reciben con eso un beneficio indudable; sin embargo, las autoridades, por razones que juzgan convenientes, otorgan una autorización para establecer un

⁴⁴ Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, UNAM, México, 1997, p. 45.

⁴⁵ *Ídem*.

servicio público, como sería la construcción de tima terminal para camiones de auto-transporte público federal, un campo deportivo, o bien un mercado público. Los particulares más especialmente afectados por tener sus propiedades colindantes o cercanas, no pueden alegar con fundamento en los ruidos, molestias, etcétera, que tienen un derecho especial en su favor para pedir que no se construyan⁴⁶.

La SCJN ha emitido opiniones al respecto: el interés simple o jurídicamente irrelevante es el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado sin suponer una afectación a la esfera jurídica en ningún sentido, por lo que su satisfacción no se traducirá en un beneficio personal para el interesado⁴⁷. El interés simple no cuenta con ninguna protección jurídica directa y particular⁴⁸. Existe cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, tratándose únicamente de una situación que tiene como efecto circunstancial el beneficio a un sujeto cualquiera⁴⁹.

No obstante, en ocasiones el interés simple puede legitimar a sus titulares para exigir su protección. Tal como considera Eduardo Ferrer Mac-Gregor: “El *interés simple* corresponde a su concepción más amplia y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano *quivis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad”⁵⁰.

⁴⁶ Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Vigésima segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 85.

⁴⁷ Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 33, t. 2, agosto de 2016, p. 69.

⁴⁸ TA, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 37, Primera Parte, Séptima Época, enero de 1972, p. 27.

⁴⁹ TA, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 37, Primera Parte, Séptima Época, enero de 1972, p. 25.

⁵⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, p. 533.

Agregan Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona: “Surge el interés simple cuando la norma establece una hipótesis que puede ejercer cualquier sujeto, la legitimación en este sentido es muy amplia, así sucede cuando se acude a la acción popular, el referéndum o el plebiscito”⁵¹.

Así, podemos entender al interés simple como un interés amplio cuya protección no está particularmente prevista ni expresamente protegida por la ley, pero que en algunos casos puede ser legitimante para exigir su protección.

2.1.2. INTERÉS JURÍDICO

Alberto Sánchez Pichardo dicta que “el interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y debe entenderse como aquél que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del juicio en el que intervienen”⁵².

Estima Eduardo Ferrer Mac-Gregor que el interés jurídico “es aquél que se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el Derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros. Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber, la posibilidad de hacer o querer (elemento interno) y la posibilidad de exigir de otros el respeto (elemento externo), esto es, la imposibilidad de todo impedimento ajeno y la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste”⁵³.

⁵¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 76-77.

⁵² Sánchez Pichardo, Alberto C., Op. Cit., p. 133.

⁵³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 19.

Al respecto, considera Arturo Zaldívar Lelo de Larrea: “La Suprema Corte ha identificado al interés jurídico con el derecho subjetivo. Este concepto resulta muy limitado, por lo que deja a una gran cantidad de actos de autoridad fuera de control jurisdiccional; hoy, frente a retos del derecho moderno y de una sociedad más dinámica, no puede ser admitido”⁵⁴.

El interés jurídico es la posición de prevalencia o ventaja reconocida en la norma jurídica identificada con un derecho subjetivo que tutela la imposibilidad de todo impedimento ajeno y la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste, en relación con los derechos o las cosas materia del asunto en el que se interviene. El interés jurídico se restringe a la exigencia de derechos subjetivos, que ante la realidad jurídica resulta limitado al dejar fuera de control jurisdiccional a ciertos actos administrativos, situaciones a las que no corresponde ningún derecho subjetivo.

Los tribunales se han pronunciado en el sentido de distinguir al interés jurídico de otros intereses como el legítimo en cuanto a los agravios que protegen, tal como se observa en la siguiente tesis judicial:

INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL DE 6 DE JUNIO DE 2011⁵⁵.

Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que el juicio de amparo se seguirá siempre a

⁵⁴ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Comentarios al proyecto de ley de amparo”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coords.), *Justicia: memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 214.

⁵⁵ Tesis XXVII.1o., Tribunales Colegiados de Circuito (VIII Región) J/4, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, t. 3, abril de 2013, p. 1807.

instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa.

Aunque en referencia al juicio de amparo, la tesis citada arriba esclarece la distinción entre el interés jurídico y el interés legítimo. Para que exista interés jurídico se requiere de un agravio personal y directo relacionado con la existencia de un derecho subjetivo. Para invocar el interés legítimo, que puede provenir de un interés individual o colectivo, basta con la afectación a la esfera jurídica de su titular, directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (indirecta).

Podemos concluir que aunque el interés jurídico es el tradicionalmente legitimante para actuar, no es el único interés accionable. Para la procedencia de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA se requiere de la acreditación de un interés legítimo, por lo que en la sección próxima estudiaremos a profundidad las particularidades de este tipo de interés.

2.1.3. INTERÉS LEGÍTIMO

Sobre el interés legítimo tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA, Eduardo Ferrer Mac-Gregor apunta que el concepto de interés legítimo “se desarrolló esencialmente en el derecho administrativo italiano”⁵⁶ y agrega que en Italia el interés legítimo se atribuye a la jurisdicción administrativa⁵⁷.

Ferrer Mac-Gregor incorpora al marco conceptual del interés legítimo una definición de Miguel Sánchez Morón: “En términos generales, este tipo de interés lo tiene cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven”⁵⁸.

El interés legítimo reconocido y protegido por el derecho es atribuido a las personas físicas o morales que ostenten una situación jurídica activa en relación con la actuación antijurídica de un tercero que les cause perjuicio. Diverso del derecho subjetivo, este interés brinda a sus titulares la facultad para exigir el respeto al ordenamiento jurídico y en su caso la reparación de los perjuicios causados.

Continuaba Miguel Sánchez Morón: “En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra

⁵⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio...*, Op. Cit., p. 20.

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ *Ídem*.

distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarle. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés”⁵⁹.

Confirma el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea: “El interés legítimo consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Se ha desarrollado de manera preferente en el derecho administrativo y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. [...] Puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular respecto de los demás. [...] Ésta es la noción del interés legítimo, es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos”⁶⁰.

Sobre todo en derecho administrativo, el interés legítimo es un interés cualificado en la legalidad, atribuido a los gobernados físicos o morales que ostenten una situación jurídica activa en relación con un acto administrativo cuya legalidad o ilegalidad sea susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio de forma particular en la situación fáctica del interesado. Aunque no conlleva un derecho subjetivo, el interés legítimo tutelado por el Derecho es una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple que brinda a sus titulares la facultad de exigir de la Administración mediante los diversos medios procesales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pudiera afectarles.

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reitera: “El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en

⁵⁹ *Ídem*.

⁶⁰ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Op. Cit., p. 216.

sentido amplio”⁶¹. Menciona el mismo autor sobre la legalidad de los actos administrativos que puedan afectar a los gobernados: “[...] una ventaja o desventaja de modo particular respecto de los demás [...] puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute”⁶².

Para que exista un interés legítimo no se requiere de la afectación a un derecho subjetivo pero sí la afectación a la esfera jurídica de quien lo ostente, derivada de la legalidad o no del acto administrativo correspondiente. Hemos mencionado, y abundaremos, que en el caso del interés legítimo la afectación a la esfera jurídica alegada por su titular puede ser directa como resultado de que cierta persona sea destinataria del acto administrativo, o indirecta, en virtud de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre que la hace más sensible que a otras frente a la legalidad del acto administrativo.

Abunda Raquel Castillejo sobre el interés legítimo que “la atribución por ley a cualquiera del ejercicio de la acción judicial significa que existe una situación jurídica subjetiva legitimante de un individuo o grupo determinado, pero que no es exclusiva suya, sino de todos los ciudadanos, a quienes otorga el ordenamiento jurídico dicha facultad, para que alguno de ellos la inste en su propio nombre por el interés que directamente puede suponerle, y sin perjuicio de que la activación redunde asimismo en beneficio de sus conciudadanos, de forma indirecta, en cuanto cumplimiento de la legalidad, sin que se trate de una sustitución procesal, ni de una actuación en nombre de la sociedad”⁶³.

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ídem.*

⁶³ Castillejo Manzanares, Raquel, “El ejercicio de la acción penal en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, Antoni y Casado Casado, Lucía (Dirs.), *Op. Cit.*, p. 170.

El interés legítimo es una atribución por ley a las personas que se encuentren en una situación jurídica subjetiva legitimante consistente en la afectación a su esfera jurídica derivada de un acto administrativo. El reconocimiento de este interés por el ordenamiento jurídico otorga a sus titulares individualmente o como grupo la facultad de instarlo para exigir la legalidad del acto administrativo que les afecte. Además, éste no es exclusivo de quien lo accione, sino de quienes se encuentren en la situación de afectación a la esfera jurídica, por lo que su ejercicio puede resultar un beneficio para otras personas como consecuencia de la legalidad.

Escribe María del Pilar Hernández: “El *interés legítimo* es el que surge por el reconocimiento de la propia ley, cuando ésta tiene una comunidad de destinatarios a quienes se dirige y uno de ellos lo invoca”⁶⁴. Agrega Carlos Vallefín que el interés legítimo es la protección debilitada, otorgada por el orden jurídico generalmente a un conjunto determinado de individuos, en concurrencia. Su titular puede reclamar su reconocimiento ante la administración por vía de recursos administrativos”⁶⁵.

Entonces, este interés legitimante se reconoce usualmente a una comunidad de personas identificadas por encontrarse en una situación concurrente de afectación a su esfera jurídica derivada del actuar ilegal de la administración, produciéndoles un perjuicio o privándoles de un beneficio. El interés legítimo es la protección debilitada de las personas de la comunidad afectada, quienes podrán reclamar su reconocimiento ante la administración para exigir el respeto al ordenamiento jurídico, aun sin un derecho subjetivo correlativo.

En efecto, el artículo 180 de la LGEEPA reconoce el interés legítimo para impugnar actos administrativos a una comunidad de personas que se encuentren en una situación de afectación a su esfera jurídica, señalando lo siguiente:

⁶⁴ Hernández Martínez, María del Pilar, Op. Cit., p. 71.

⁶⁵ Vallefín, Carlos A., “La legitimación en el proceso administrativo. Su extensión en el ámbito bonaerense”, en Morello, Augusto M. (Coord.), *La legitimación: homenaje al profesor doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 374.

[...] las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, [...] siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

[...]

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

Se deduce que tienen y podrán invocar el interés legítimo para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA, las personas físicas o morales cuya esfera jurídica sea afectada por obras o actividades derivadas de actos administrativos que contravengan la normatividad ambiental, quienes en el caso concreto integrarán a las comunidades posiblemente afectadas. Las personas de las comunidades posiblemente afectadas podrán instar el interés legítimo previsto por el artículo 180 siempre que demuestren mediante las formas procesales previstas que las obras o actividades correspondientes al acto administrativo impugnado originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

En esta sección continuaremos con el estudio del interés legítimo y su titularidad. En secciones posteriores se abordarán la acreditación del interés legítimo para efectos de procedencia de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA, así como la cualidad de 'posibilidad' de la afectación a la esfera jurídica y del origen de daño a demostrarse descrita por el mismo artículo.

Sobre el interés legítimo y su titularidad existen interpretaciones judiciales como aquella de la Segunda Sala de la SCJN que declara: "el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se

acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico”⁶⁶.

Se confirma que el interés legítimo es el interés cualificado que tenga alguna persona respecto de la legalidad de un acto administrativo, proveniente de la afectación a su esfera jurídica, ya sea directa o derivada de su posición particular respecto del orden jurídico. Esta conexión entre la persona y el orden jurídico se detalla en la siguiente opinión de diverso tribunal judicial sobre el interés legítimo:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN⁶⁷.

El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia

⁶⁶ Tesis 2a./J 141/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.

⁶⁷ Tesis I.4o.A.356 A, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 1310.

o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.

En derecho administrativo existen dos tipos de normas obligatorias cuya violación pueden causar perjuicios diversos a la esfera jurídica de los administrados. La violación de las denominadas normas “de relación”, que protegen la esfera jurídica del gobernado y que tutelan intereses privados, produce afectación a derechos subjetivos y situaciones jurídicas individuales por ser los afectados destinatarios del acto administrativo en cuyo caso la ilegalidad les afecta directamente. Por su parte, la violación a las denominadas normas “de acción”, que garantizan el interés y la utilidad públicos de la administración sin suponer a un

sujeto como destinatario, puede generar una desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás dada la especial afectación y sensibilidad ante el acto administrativo en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado. La conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo y brinda a sus titulares un derecho de acción en razón de un interés diferenciado para exigir la observancia de las normas cuya infracción sea susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica.

En Tribunales Colegiados de Circuito⁶⁸ se ha profundizado sobre la afectación indirecta: algunos derechos no son de aplicación y eficacia material inmediata, sino a través de normas secundarias que establecen la forma y términos que debe cumplir la actuación administrativa para la tutela de los derechos de los gobernados. La inobservancia de estas normas puede afectar de manera indirecta o formal la esfera jurídica de los gobernados surgiendo un interés legítimo en la legalidad.

La situación jurídica activa de afectación a la esfera jurídica de las personas prevista por la norma y derivada del actuar ilegal de la administración que da origen al interés legítimo puede ser: directa, cuando el afectado es destinatario del acto administrativo y titular de un derecho subjetivo dañado en consecuencia; e indirecta, cuando la afectación a la esfera jurídica se produzca por la especial situación de la persona afectada en conexión con la inobservancia de la norma jurídica que garantiza el interés público en el actuar administrativo. Los afectados podrán exigir la legalidad del acto administrativo, aun sin un derecho subjetivo correlativo.

El interés legítimo ha cobrado especial relevancia en el juicio de amparo tras las reformas en materia de derechos humanos y amparo decretadas en 2011. Establece al respecto Arturo Zaldívar: “La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de los actos de la

⁶⁸ Tesis I.5o.C.8 K (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, t. III, junio de 2015, p. 1947.

administración pública que hasta ahora sólo en algunos casos es factible proteger”⁶⁹. El interés legítimo en el amparo amplía el control administrativo, antes factible mediante algunas vías procesales como el artículo 180 de la LGEEPA que desde 1996 prevé el derecho de las personas de las comunidades afectadas para impugnar actos administrativos que originen o puedan originar un daño al medio ambiente, derecho que este artículo reconoce como interés legítimo desde 2011.

Abona Héctor Fix Zamudio: “La revolución procesal ha alcanzado al propio juicio de amparo. Se ha introducido en este juicio el concepto de interés legítimo, que permitirá superar las limitaciones que tenía el interés jurídico tradicional, ahora será posible que los justiciables tengan un acceso mucho más amplio a la referida garantía jurisdiccional, pues en determinadas situaciones jurídicas podrán obtener protección sin ser necesario el agravio personal y directo, como sucede cuando se producen daños ambientales o se lesionan bienes de interés común”⁷⁰.

La inclusión del interés legítimo en el juicio de amparo, ante las limitaciones del interés jurídico, representa un acceso más amplio a la justicia en situaciones de afectación indirecta a la esfera jurídica de los gobernados donde no exista un agravio personal y directo que anteriormente no contaban con protección jurídica, como es el caso de daños al medio ambiente o lesiones a bienes de interés común. Además de su utilidad para el juicio de amparo, el estudio del interés legítimo en torno a este juicio nos dará una mejor comprensión del concepto de interés legítimo que se ha desarrollado recientemente en el juicio de amparo.

El artículo 107, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), distingue al interés legítimo del tradicional interés jurídico para efectos del amparo:

⁶⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Op. Cit., p. 216.

⁷⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. Cit., p. 72.

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo 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, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

[...]

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

[...]

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

[...].

El juicio de amparo es procedente a instancia de parte agraviada, es decir quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos constitucionales causando una afectación a su esfera jurídica de forma directa o indirecta. Reconoce el mismo artículo que contra los actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, o ser persona extraña al juicio.

La vigente Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

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.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo.

[...].

De la misma forma, el artículo 61 de la Ley de Amparo establece:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

[...].

El juicio de amparo puede ser interpuesto por quien aduzca un interés jurídico o un interés legítimo individual o colectivo, contra actos que violen los derechos de las personas, produciendo una afectación real y actual a su esfera jurídica de manera directa o indirecta. Se revisan opiniones jurisprudenciales al respecto.

La SCJN⁷¹ ha pronunciado que el interés legítimo exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante. El interés legítimo se define como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, derivado de una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra y cuya satisfacción se traduce en un beneficio jurídico para el quejoso.

En opinión diversa, la SCJN abunda sobre los alcances del interés legítimo:

INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO⁷².

La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. [...] Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca

⁷¹ Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 33, t. 2, agosto de 2016, p. 690.

⁷² Tesis 2a. XVIII/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, t. 2, Marzo de 2013, p. 1736.

un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.

Confirma la SCJN que para la procedencia del amparo ha de aducirse un derecho subjetivo o un interés legítimo individual o colectivo derivado de su especial situación frente al orden jurídico. La norma que tutela jurídicamente la especial situación en la que se encuentra el titular del interés legítimo establece un interés difuso en beneficio de una colectividad. Para acreditar el interés legítimo se debe demostrar la pertenencia a esta colectividad, es decir, encontrarse la persona en la situación de afectación a la esfera jurídica de cualquier índole prevista por la norma.

Se abunda en Tribunales Colegiados de Circuito que quien aduce ser titular de un interés legítimo individual o colectivo no requiere acreditar alguna afectación personal y directa, pero sí una afectación real y actual, aun de manera indirecta con motivo de su especial situación frente al orden jurídico⁷³. También en tribunales se retoma la opinión de la SCJN: El interés legítimo debe ser: a) real -se requiere de una afectación real a la esfera del quejoso-; b) cualificado -el particular debe tener un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado-; y, c) actual y jurídicamente relevante -la concesión del amparo debe traducirse en un beneficio jurídico del quejoso-. Para acreditar la pertenencia al grupo de personas afectadas en su esfera jurídica titulares del interés legítimo, debe ser patente la buena fe, lealtad y adhesión a la causa eventualmente colectiva que respalda⁷⁴.

Sobre el interés legítimo en el juicio de amparo y su objeto de tutela, abunda el Ministro Arturo Zaldívar: “De tal suerte que entre nosotros no hay un control jurisdiccional de los actos que afectan intereses difusos o colectivos; pero tampoco de los actos de autoridad que afectan de manera económica o material a los

⁷³ Tesis II.1o.23 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, t. IV, octubre de 2016, p. 2942.

⁷⁴ Tesis XXII.P.A.1 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, t. IV, septiembre de 2016, p. 2773.

particulares. Esa distinción tan absurda en que no importa que el acto de autoridad lleve a la quiebra al gobernado o le afecte de manera grave, pero si no le agravia en su interés jurídico no puede hacer absolutamente nada. [...] Para responder a esto, se propone en el proyecto [de la vigente Ley de Amparo] la instauración del interés legítimo [...]”⁷⁵. Concluye el mismo Zaldívar⁷⁶ que existen distintas formas de protección para la defensa de intereses difusos o colectivos, siendo una de ellas el reconocimiento del interés legítimo, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional.

El interés legítimo protege a los gobernados ante actos administrativos que afecten su esfera jurídica ya sea en sus intereses difusos o colectivos o en sentido amplio, de forma económica, material, profesional, de salud pública, o cualquier afectación cuya satisfacción se traduzca en un beneficio jurídico para el quejoso, sin ser necesario un agravio directo a algún derecho subjetivo. Estos intereses anteriormente desprotegidos han encontrado tutela, entre otras formas, mediante el interés legítimo, accionable en sedes administrativa, jurisdiccional o de amparo.

De las disposiciones del juicio de amparo y su interpretación⁷⁷ se tiene que para invocar el interés legítimo en el amparo se requiere acreditar que el acto reclamado produce una afectación real y actual en la esfera jurídica del quejoso, aun indirecta, pues el amparo es improcedente contra actos inexistentes, futuros o de realización incierta. En este sentido, la protección del artículo 180 de la LGEEPA es incluso más amplia, pues se prevé la afectación a la esfera jurídica derivada de obras o actividades no solamente que originen, sino que puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

El interés legítimo protege los intereses difusos o colectivos, entre otras situaciones de afectación a la esfera jurídica de las personas. Eduardo Ferrer MacGregor, juez y vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abunda: “el problema que plantean los intereses difusos y colectivos se ha resuelto

⁷⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Op. Cit., pp. 214-215.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 217.

⁷⁷ Tesis II.1o.23 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Op. Cit.

[...] al incluirlos en la noción de interés legítimo para encontrar su protección jurisdiccional”⁷⁸. Anotan Fix-Zamudio y Salvador Carmona Valencia: “Se encuentra íntimamente ligado el concepto de interés legítimo con la protección de los derechos colectivos, difusos o *supra* individuales, aunque no exclusivamente”⁷⁹.

Se resuelve el problema que representaba la protección jurídica de los llamados intereses difusos o colectivos mediante su inclusión en el concepto de interés legítimo, por lo cual ambas nociones se encuentran íntimamente ligadas pero ni son sinónimos ni tienen un vínculo exclusivo. El interés legítimo en sus diversos medios de defensa protege los intereses difusos o colectivos, aunque no exclusivamente. En el caso concreto además de los intereses difusos o colectivos analizaremos diversas formas de afectación a la esfera jurídica derivadas del daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor dicta que el interés legítimo “representa la puerta por la que acceden al proceso (ordinario o de amparo constitucional) este tipo de interés individual o social tutelado por el Derecho indirectamente, con ocasión de la protección del interés general, y no configurado como derecho subjetivo”⁸⁰.

Abunda Óscar Darío Amaya Navas indicando: “Un grupo de acción ante los tribunales por los movimientos sociales no está basado en un derecho subjetivo en el sentido clásico, es decir, en un derecho a defender una porción de propiedad o de interés personal definido claramente, contra la intervención del gobierno o la interferencia por algún partido privado. Los derechos de acción a favor de la protección de intereses difusos son derechos procesales que hacen que un foro social sea accesible a los movimientos sociales. Los derechos ambientales

⁷⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La tutela...*, Op. Cit., p. 534-535.

⁷⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. Cit., p. 73.

⁸⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México: Hacia una reforma constitucional y legal”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Édgar (Coords.), *La protección orgánica de la Constitución: Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 53.

cuestionan la categoría de derecho subjetivo, al no ser excluyentes ni disponibles, ni precisos, sino basados en intereses difusos”⁸¹.

Intereses individuales o sociales tutelados por el interés general que no se configuran como derechos subjetivos ahora se protegen mediante el interés legítimo. Por ejemplo los derechos ambientales cuestionan la categoría de derecho subjetivo, al no ser excluyentes ni disponibles, ni precisos, ni defender una propiedad o un interés personal definidos, sino basados en intereses difusos reconocidos en favor de la comunidad de personas afectadas. Estos movimientos sociales basados en intereses difusos o colectivos acceden a la justicia mediante derechos de acción como el interés legítimo, aunque no exclusivamente.

El interés legítimo previsto por el artículo 180 de la LGEEPA se trata de un reconocimiento que hace la ley a una comunidad de personas que en concurrencia se encuentran en una situación de afectación directa o indirecta a su esfera jurídica, ya sea a sus intereses difusos o colectivos o cualquier otra afectación de diversa índole, derivada del daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública ocasionado por un acto administrativo que contravenga la normatividad ambiental, facultándolos individual o colectivamente para impugnar dicho acto administrativo aun sin corresponderles un derecho subjetivo. Existen diversas formas en que un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública puede afectar la esfera jurídica de las personas, entre ellas la lesión a los llamados intereses difusos o colectivos.

2.2. DERECHOS COLECTIVOS

Como hemos estudiado, el interés legítimo es un medio de control del actuar administrativo que protege a los gobernados que se vean afectados por ciertos

⁸¹ Amaya Navas, Óscar Darío, *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano: el desarrollo sostenible como contenido esencial para configurar la naturaleza fundamental del derecho a gozar de un ambiente sano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 33.

actos de autoridad ilegales sin existir un derecho subjetivo que les asista. Es un derecho a la legalidad proveniente del interés general, ante una afectación a la esfera jurídica de sus titulares de cualquier índole, incluso mediante el perjuicio a intereses difusos o colectivos, aunque no exclusivamente.

Abunda Jean Claude Tron Petit: “el interés legítimo, es un antecedente de los derechos de incidencia colectiva, pero con énfasis especial en el comportamiento de las autoridades que debe estar ajustado a la ley, ese es el bien tutelado, un derecho a la legalidad”⁸². En ese sentido estudiaremos a los denominados intereses o derechos difusos o colectivos, en apoyo a la identificación de la comunidad afectada.

Cabe resaltar en este momento que al referirse al fenómeno colectivo que nos ocupa, los autores utilizan diversos conceptos para referirse a ello, siendo el primer debate el llamarles intereses o derechos. Al respecto, considera Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que “una vez que los ‘intereses’ son amparados por el ordenamiento jurídico asumen el mismo *status* de ‘derecho’, desapareciendo cualquier razón práctica o teórica para diferenciarlos”⁸³.

Esta opinión, en relación con esta investigación, nos permite denominar derechos a los intereses, pues nos ocuparemos de aquellos amparados por la ley mediante el interés legítimo, sin dejar de observar que algunos autores se refieren a ellos como intereses. La anterior apreciación doctrinaria nos ayuda a comprender, sin la intención de resignificarlo, que el interés legítimo es un derecho. Aunque no como un derecho subjetivo en su acepción tradicional, el interés legítimo siempre es reconocido por el ordenamiento jurídico y es por tanto un derecho a la legalidad.

⁸² Tron Petit, Jean Claude, “Prólogo”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (Coords.), *Acciones colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Editorial Porrúa, y otras, México, 2012, p. XXIII.

⁸³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La tutela...*, Op. Cit., p. 531.

Además de la anterior anotación, también vale la pena aclarar que, tal como anticipaba el anteriormente citado Jean Claude Tron Petit, existe una variedad de derechos de incidencia colectiva. Por ejemplo, Antonio Gidi⁸⁴ considera que existen derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos distinguibles entre sí.

Opina el mismo Gidi⁸⁵ que los derechos individuales homogéneos, aunque de incidencia colectiva, son divisibles entre los integrantes de la comunidad de víctimas perfectamente individualizadas, titulares determinables del derecho material. Coinciden con esta apreciación los artículos 580 y 581 del Código Civil Federal (CCF). Como veremos, el medio ambiente se trata de un derecho y un objeto indivisible, por lo que no estudiaremos estos derechos individuales.

Coincide Antonio Gidi⁸⁶ con el artículo 581 del CCF en que existen distinciones entre los denominados derechos colectivos y difusos aunque establece también el artículo 580 del CCF que tanto los derechos colectivos como los difusos son de naturaleza indivisible. Apunta Gidi: “En cuanto a la divisibilidad del derecho material (aspecto objetivo), tanto el derecho difuso como el derecho colectivo [...] son indivisibles y, considerando sólo ese aspecto, indistinguibles entre sí”⁸⁷. Deduce Pablo Gutiérrez que “no se habla de intereses supraindividuales, sino de intereses colectivos y/o difusos (alternativamente unas veces, simultáneamente otras: y, dentro de estas últimas, como totalmente sinónimos o como conceptos distintos)”⁸⁸.

Abunda Tron Petit: “Los derechos e intereses difusos y colectivos, también conocidos como de incidencia colectiva [...] pertenecen a una comunidad o conjunto de personas –no a ninguna persona en forma individual- que comparten

⁸⁴ Cfr. Gidi, Antonio, “Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: Hacia un código modelo para Iberoamérica*, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, p. 29.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 29-31.

⁸⁶ *Ídem*.

⁸⁷ Gidi, Antonio, *Op. Cit.*, pp. 30 y 31.

⁸⁸ Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Aranzadi, Elcano, Navarra, 1999, p. 72.

circunstancias de hecho o de derecho comunes, tales como un mismo ambiente o que se hallan afectadas por una determinada situación”⁸⁹.

No existe unidad terminológica doctrinaria para denominar a los derechos o intereses difusos o colectivos. Señala Tron Petit que estos intereses o derechos de incidencia colectiva pertenecen a una comunidad de personas, aunque a ninguna persona individualmente, quienes comparten circunstancias de hecho o de derecho comunes, como un mismo ambiente o una situación que afecte concurrentemente su esfera jurídica. En esta investigación nos referiremos a los intereses o derechos difusos o colectivos en sentido amplio como ‘derechos colectivos’, derechos por ser accionables mediante el interés legítimo siempre reconocido por la ley, y colectivos por su esencial incidencia colectiva indivisible entre sus titulares.

Más que conceptualizar, nos interesa dilucidar la forma en que las personas de las comunidades afectadas podrán accionar eficazmente la tutela de derechos colectivos como el medio ambiente a través del interés legítimo. Así considera Jean Claude Tron Petit, quien señala que “la referencia a intereses –sean difusos, colectivos o legítimos- es para conectar y correlacionar vinculatoriamente de manera indisoluble y funcional a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, *status* o pretensiones, con una acción de tutela [...]”⁹⁰.

Comencemos por analizar la titularidad de los derechos colectivos, que para efectos del interés legítimo nos acerca a la identificación de la comunidad afectada. Abel Rivera Pedroza señala en ese sentido: “Con respecto a la titularidad de los derechos colectivos puede decirse en principio, que determinados grupos o colectividades son titulares de éstos, en la medida en que tengan un ‘interés’”⁹¹.

⁸⁹ Tron Petit, Jean-Claude, Op. Cit., p. XVII.

⁹⁰ Tron Petit, Jean Claude, Op. Cit., p. X.

⁹¹ Rivera Pedroza, Abel, *Acciones colectivas: incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la reivindicación de derechos*, Instituto Mexicano para el Desarrollo Social, Cultural, Artístico, Tecnológico, Educativo y Ecológico, México, 2012, p. 28.

María del Pilar Hernández enuncia: “[...] el interés colectivo no se identifica de manera subjetiva con la identificación del sujeto portador, sino que existe una calificación objetiva del mismo en función de las finalidades específicas de un sector de la colectividad (o una comunidad) más o menos determinable”⁹².

Estudiamos a los derechos colectivos con el fin de vincularlos con la acción de tutela del interés legítimo. Tal como el interés legítimo, los derechos colectivos no se identifican con un sujeto en particular, sino que existe una calificación objetiva que integra a una comunidad de personas titulares que comparten una situación, que en el caso en concreto se relaciona con el daño a un medio ambiente común.

La misma autora considera: “El interés colectivo se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables en cuanto a sus componentes, esto es, se determina en función de la inclinación en su satisfacción de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, percibido de manera unificada, por tener dicho grupo características y aspiraciones comunes”⁹³.

Continúa María del Pilar Hernández: “[...] se puede decir que existen tantos intereses como comunidades menores u ordenamientos particulares se integren, que se caracterizan -en tanto centro o grupos de referencias- por su permanencia o no ocasionalidad, sin embargo esto no siempre es factible”⁹⁴.

Confirma Pablo Gutiérrez de Cabiedes: “De la referencia al ‘grupo’ como protagonista natural del fenómeno supraindividual (debe admitirse que los que comparten un determinado interés constituyen una cierta colectividad, comunidad o grupo diferenciado y dotado de una cierta identidad a nivel sociológico) [...]”⁹⁵.

⁹² Hernández Martínez, María del Pilar, Op. Cit., p. 63.

⁹³ *Íbidem*, p. 62.

⁹⁴ *Íbidem*, p. 63.

⁹⁵ Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, Op. Cit, p.77.

Los derechos colectivos pertenecen a una comunidad unificada, determinable en función de un interés compartido. Habrá tantos intereses como comunidades se integren entre personas que comparten características, aspiraciones, situaciones, o incluso una identidad sociológica.

Agrega Pablo Gutiérrez: “Por tanto, puede decirse que el interés es referible a la colectividad, pero también al individuo, a quien se protege, no como tal, aislado y único titular de una posición subjetiva exclusiva, sino en cuanto miembro de esa colectividad, esto es, en virtud de su pertenencia a la misma”⁹⁶. Continúa: “El interés supraindividual es una situación jurídica en que una comunidad de sujetos se encuentran –en idéntica posición- respecto a un bien del que todos ellos disfrutan simultánea y conjuntamente, de forma concurrente y no exclusiva, y que se ven afectados de forma unitaria por un determinado acto que a todos perjudica. Es un interés que es de todos y de cada uno de ellos, en la misma medida y por el hecho de ser miembros del grupo genéricamente afectado [...]”⁹⁷.

Los derechos colectivos protegen a las personas no como individuos aislados, sino en virtud de su pertenencia a la comunidad titular del derecho colectivo. El derecho colectivo surge cuando una comunidad de personas se encuentran en idéntica posición respecto de un bien o un derecho del que todos gozan sin distinción alguna, y que ante su afectación se ven todos afectados de forma unitaria, concurrente y no exclusiva, como en el caso del medio ambiente.

Coincide Jaime Orlando Santofimio Gamboa: “Se trata, por lo tanto, de un fenómeno colectivo, ligado al concepto de lo público, que nos lleva desde la perspectiva de la pertenencia a entenderlo como propio de todos, de cada uno de los miembros de una colectividad sin distinción alguna por el solo hecho de estar en comunidad, reconduciéndose así por los senderos de una especie de derecho subjetivo común, por lo tanto objeto de protección por vía de acción a iniciativa de

⁹⁶ *Íbidem*, p. 80.

⁹⁷ *Íbidem*, p. 110

cualquiera de sus múltiples titulares de manera directa y objetiva, pretendiendo siempre garantizar su disfrute por igual, frente a contingencias que los pongan en peligro, que los hagan inviables o los afecten en sus propósitos fundamentales”⁹⁸.

Pablo Gutiérrez de Cabiedes abunda: “Una cantidad creciente de actividades afectan, no sólo al individuo aisladamente considerado, sino a grupos o categorías enteros de personas, cuyas relaciones presentan características particulares y una importancia hasta ahora desconocida en la historia de la civilización y del Derecho. Es decir, dichas actividades contienen una importante potencialidad de producción de efectos (eventualmente dañosos) de carácter masivo, ya que conciernen –y pueden acarrear perjuicios- a intereses de un gran número de personas, haciendo surgir problemas ignorados para los litigios meramente individuales”⁹⁹.

Los derechos colectivos se relacionan con el concepto de lo público, superando el paradigma de la pertenencia. En ocasiones como el daño al medio ambiente que es propio de todas las personas que lo disfrutan sin distinción alguna, pueden existir afectaciones no solamente individuales sino masivas a la esfera jurídica de un gran número de personas en concurrencia, situaciones anteriormente desconocidas por el Derecho. Surgen los derechos colectivos, que brindan protección por vía de acción a sus titulares, por ejemplo mediante el interés legítimo.

Jaime Orlando Santofimia nos indica que “[...] son derechos colectivos aquellos de los cuales somos todos titulares sin distinción alguna y cuyo disfrute pleno y normal nos corresponde en aras del bienestar, la salubridad, el medio ambiente, la convivencia, la calidad de vida, en fin, de los propósitos generales que nos involucran como miembros de la colectividad nacional”¹⁰⁰.

⁹⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos. Un paso en la consolidación del Estado social de derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, pp. 29-30.

⁹⁹ Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Op. Cit., pp. 66-67.

¹⁰⁰ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Op. Cit., p. 29.

Según Abel Rivera Pedroza “[...] puede afirmarse que el contenido de los derechos colectivos, desde el punto de vista jurídico, se encuentra profundamente vinculado con los derechos sociales [...]”¹⁰¹. “Desde un punto de vista económico, el objeto de muchos de los derechos colectivos está vinculado con el disfrute de bienes públicos y bienes o recursos comunes [...]”¹⁰².

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona confirman: “El derecho pretende ahora proteger bienes que tradicionalmente no estaban en el comercio, como el aire, el agua u otros elementos del medio ambiente, pero que pueden fácilmente contaminarse por la industria, la explosión demográfica u otras causas”¹⁰³.

Finalmente, coincide Raquel Castillejo: “Hemos de reconocer que la posibilidad de defensa del ambiente, al ser éste un bien de titularidad colectiva, ha de ampliarse a aquellas personas a las que el ordenamiento jurídico reconoce legitimación para la defensa de intereses difusos”¹⁰⁴.

Los derechos colectivos no se distinguen entre sus titulares, pues protegen bienes comunes como el medio ambiente, de los cuales somos todos titulares sin distinción alguna y cuyo disfrute nos corresponde a todos como miembros de la colectividad nacional. Estos derechos se relacionan con los sociales, cuyo objeto de protección está vinculado con bienes públicos o comunes que anteriormente no estaban en el comercio, tal como el medio ambiente y sus elementos. El medio ambiente es un bien de titularidad colectiva, cuya defensa es posible mediante la legitimación reconocida por los derechos colectivos.

En este sentido, sobre la titularidad del interés legítimo previsto por el artículo 180 de la LGEEPA y su objeto de tutela, Eduardo Ferrer Mac-Gregor relata sobre el

¹⁰¹ Rivera Pedroza, Abel, Op. Cit., p. 29.

¹⁰² *Ídem*.

¹⁰³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. Cit., p. 56.

¹⁰⁴ Castillejo Manzanares, Raquel, Op.Cit., p. 167.

Amparo en revisión 435/96 de Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C. del 29 de mayo de 1997 lo siguiente: “El tribunal pleno [de la SCJN] interpretó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que 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, en el sentido que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad [...]”¹⁰⁵.

Sobre la titularidad del medio ambiente profundizaremos más adelante, pero observamos que a éste se le considera, entre otras formas, un derecho colectivo, lo cual brinda a las personas de la comunidad afectada interés legítimo para impugnar actos administrativos en los términos del artículo 180 de la LGEEPA. La comunidad afectada se integra entonces por personas que comparten un interés en la legalidad, ante una afectación concurrente a su esfera jurídica derivada de actos administrativos ilegales que originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. Es decir, para acreditar el interés legítimo, sus titulares deberán acreditar su pertenencia a la comunidad afectada, mediante la demostración de la situación que los califica como miembros.

2.3. ACREDITACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DEL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

Hemos estudiado los diversos tipos de interés y la relación del interés legítimo con los derechos colectivos como el medio ambiente. Sabemos también que el acceso a la justicia, incluso a la ambiental, debe superar la cuestión previa de la legitimación. Se ha concluido que para acreditar el interés legítimo para impugnar con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA se debe demostrar la pertenencia a la comunidad afectada, demostrando la afectación a la esfera jurídica de quien lo ostente, derivada del origen o posibilidad de origen de daño al medio

¹⁰⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio...*, Op. Cit., p. 47.

ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública provocado por las obras o actividades correspondientes al acto administrativo que se impugna.

En concordancia, Ricardo Luis Lorenzetti abunda: “Cuando estamos en presencia de bienes colectivos el afectado no es titular del bien, porque son indivisibles. En estos supuestos, el afectado es un legitimado extraordinario, quien no debe demostrar la titularidad del bien, sino la fuente de su legitimación”¹⁰⁶.

Consideró también la SCJN sobre la noción de interés legítimo que “para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto”¹⁰⁷.

Profundiza sobre lo anterior María del Pilar Hernández, expresando: “Cuando se le exige al titular de la acción procesal tener un derecho subjetivo afectado por la violación del derecho objetivo, él no debe probar la materialidad de su derecho, sino que sólo formalmente pertenece a la categoría de sujetos que la ley ha tenido en cuenta para regular sus relaciones y los efectos de éstas”¹⁰⁸. En el mismo sentido se pronuncia Ferrer Mac-Gregor al señalar que “el interés que debe justificar el

¹⁰⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Editorial Temis, Bogotá, 2011, p. 38.

¹⁰⁷ Tesis 2a./J 142/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, p. 242.

¹⁰⁸ Hernández Martínez, María del Pilar, Op. Cit., p. 65.

accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para promover la acción”¹⁰⁹.

Para la procedencia de la acción del interés legítimo tratándose del medio ambiente, el interesado no debe acreditar la titularidad de un bien por ser éste indivisible, basta con que el acto administrativo impugnado afecte la esfera jurídica del actor. La legitimación para iniciar la impugnación no exige al interesado acreditar su pretensión, basta con alegar que pertenece a la comunidad de personas a las que les asiste un interés legítimo para iniciar la acción, pues la acreditación del interés legítimo atañe al fondo del asunto. Es decir, el interés legítimo no quedará acreditado hasta la resolución de la impugnación respectiva, donde éste se confirme o deseche. En cuanto al artículo 180 de la LGEEPA, los titulares del interés legítimo no deben demostrar para la procedencia de la impugnación ni la titularidad ni el daño del medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

María del Carmen Carmona Lara coincide sobre el artículo 180: “Quienes tienen el derecho de interponer este recurso son las personas físicas y morales de las comunidades afectadas por la resolución, cuando consideren, y así lo demuestren en el procedimiento, que la misma contravenga las disposiciones de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma y las obras o actividades aprobadas originan –o pueden originar- un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida”¹¹⁰.

Adiciona lo anterior Karla Acosta mencionando que en México “la legislación ambiental otorga a personas físicas o morales la posibilidad de interponer recursos de revisión contra actos administrativos que contravienen la ley. Se puede exigir llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de las disposiciones

¹⁰⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio...*, Op. Cit., p. 47.

¹¹⁰ Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, IPN, UNAM, México, 2000, p. 95.

jurídicas aplicables, siempre que los afectados demuestren en el procedimiento que las obras o actividades en cuestión originan o pueden causar daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida”¹¹¹.

Abunda María del Carmen Carmona Lara, al declarar: “El artículo 180 permite que el tercero, es decir, cualquier persona de la comunidad en donde se ubica la obra, puede sentirse afectado por las decisiones administrativas y la aplicación de la normatividad y aun considerar que ésta no está siendo aplicada adecuadamente, y a partir de la interposición del recurso de revisión, hacer valer sus derechos dentro del procedimiento”¹¹².

Sabemos que el interés legítimo es reconocido por la ley a una comunidad de personas que comparten intereses, necesidades, afectaciones, situaciones o características que definen la pertenencia a las comunidades afectadas y cuya acreditación es indispensable para el éxito de la impugnación prevista por este artículo. Para efectos de la admisibilidad de la impugnación respectiva, la comunidad posiblemente afectada se compone de las personas que pueden sentirse afectadas, quienes podrán ostentar la titularidad del interés legítimo, lo cual deberá ser demostrado finalmente en la substanciación de la impugnación.

La SCJN se ha pronunciado en diversos aspectos sobre la procedencia y substanciación del artículo 180 de la LGEEPA. En apoyo a lo que hemos considerado, la SCJN ha comentado que cualquier persona física o moral de una comunidad que se considere afectada está facultada para impugnar actos administrativos con base en el artículo 180 de la LGEEPA:

¹¹¹ Acosta Resendi, Karla, “Legitimación en México”, 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, Comisión para la Cooperación Ambiental, México, 2011, pp. 213-214.

¹¹² Carmona Lara, María del Carmen, Op. Cit., p. 96.

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011, QUE PUEDEN INTERPONER LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE DICHO ORDENAMIENTO.¹¹³

Como se advierte de la lectura de la exposición de motivos que dio origen al artículo 180 de la ley mencionada, vigente hasta el 28 de enero de 2011, la razón de que las comunidades afectadas acudan al recurso de revisión, guarda estrecha relación con el bien jurídico tutelado (el ambiente y el equilibrio ecológico), al ser de orden público su protección. Así, cualquier persona física o moral de una comunidad que se considere afectada por una obra o actividad que contravenga la normativa ambiental, está facultada para interponer dicho recurso, por lo que el legislador justificó adecuadamente las razones y motivos por los que consideró necesario regular el derecho de las personas físicas y morales de las comunidades afectadas, pues la ratio legis consiste en tutelar el bien constitucionalmente protegido por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de las personas, lo cual es fundamental y transpersonal, y su tutela es de interés público y colectivo.

El artículo 180 de la LGEEPA resulta una herramienta de protección del derecho humano al medio ambiente sano para el bienestar y el desarrollo de las personas, derecho fundamental y transpersonal, cuya tutela es de interés público y colectivo. Resalta que el bien jurídico tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA es el ambiente y el equilibrio ecológico. De esta opinión resulta que cualquier persona

¹¹³ Tesis 1a. XIV/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, abril de 2012, p. 873.

física o moral que se considere afectada por una obra o actividad que contravenga la normatividad ambiental está facultada para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA. Germán Bidart Campos confirma que “será la sentencia la que, recién al cabo de ese proceso, deje bien establecido si quien creyó titularizar un derecho, realmente tenía ese derecho; o no”¹¹⁴.

Asisten opiniones diversas de la Primera Sala de la SCJN sobre la acreditación del interés legítimo para efectos del artículo 180 de la LGEEPA:

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 2011¹¹⁵.

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

¹¹⁴ Bidart Campos, Germán, “El acceso a la justicia. El proceso y la legitimación”, en Morello, Augusto M. (Coord.), Op. Cit., p. 15.

¹¹⁵ Tesis 1a. XII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, Abril de 2012, p. 874.

garanticen la sustentabilidad (relacionar con Art 1º LGEEPA) 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.

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. LA DEMOSTRACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL POR EL RECORRENTE NO ES REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011¹¹⁶.

El precepto mencionado reconoce el derecho de las personas físicas y morales de las comunidades afectadas para impugnar los actos administrativos que contravengan las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas y los reglamentos o las normas oficiales mexicanas derivadas de aquélla, y que originen o puedan originar un daño a los recursos naturales, a la salud pública o a la calidad de vida. Así, el daño a los recursos naturales, a la flora o la fauna silvestre, a la salud pública o a la calidad de vida, debe demostrarlo el recurrente durante la tramitación del recurso de revisión, por lo que no es un requisito de procedencia para su admisión, sustanciación y resolución, sino que su existencia atañe al fondo del asunto, pues dicho aspecto (daño ambiental) será la materia a dilucidar, al dictarse la resolución correspondiente.

¹¹⁶ Tesis 1a. XV//2012 (9ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, Abril de 2012, p. 873.

Interpreta la SCJN que el artículo 180 de la LGEEPA legitima a cualquier persona física y moral de las comunidades afectadas para impugnar actos administrativos que les afecten en defensa de derechos colectivos, aun sin ser sus destinatarias. Esta afectación consiste en el origen o posibilidad de origen de un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. Declara la SCJN que el daño ambiental es la materia a dilucidar en la impugnación que se inicie con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA, por lo que su demostración no es un requisito de procedencia para su admisión, sino que el promovente deberá demostrarlo durante la tramitación de la impugnación.

En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Sala Superior del ahora TFJA¹¹⁷ al señalar que el daño ambiental deberá ser demostrado por el promovente dentro de la impugnación, por lo que no constituye un presupuesto procesal para la procedencia del medio de defensa previsto por el artículo 180 de la LGEEPA.

Para la procedencia de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA basta únicamente que las personas manifiesten sentirse o considerarse afectadas en los términos del mismo artículo. No obstante, la afectación a la esfera jurídica derivada del daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública es la situación que califica a las personas integrantes de la comunidad afectada titular del interés legítimo, lo cual deberá quedar demostrado en la substanciación de la impugnación para finalmente acreditar el interés legítimo.

En adelante nos enfocamos al estudio de la demostración del daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre y la salud pública, así como su relación con la esfera jurídica de las personas de las comunidades afectadas. Comenzaremos por estudiar al medio ambiente y sus titulares a quienes el daño ambiental les afecta en su esfera jurídica, para así determinar a los integrantes de la comunidad afectada a la que se refiere el artículo 180 de la LGEEPA.

¹¹⁷ Tesis V-P-SS-721 Pleno, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta época, Año V. No. 58, octubre 2005, p. 246.

CAPÍTULO 3

EL MEDIO AMBIENTE TUTELADO POR EL ARTÍCULO 180 DE LA LGEEPA

3.1. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

El artículo 180 de la LGEEPA, como hemos señalado, reconoce a las personas de las comunidades posiblemente afectadas en su esfera jurídica el interés legítimo para impugnar los actos administrativos correspondientes a obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental y que originen o puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

La demostración del origen o la posibilidad de origen de daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública no constituye un requisito de procedencia para la impugnación respectiva, pero constituye el fondo de ésta, cuya resolución será la que finalmente acredite o no el interés legítimo de quien lo ostente. A su vez, es la afectación a la esfera jurídica derivada de dicho daño lo que determina a las personas de las comunidades posiblemente afectadas.

Es cierto que este artículo se refiere a la impugnación de actos administrativos correspondientes a obras o actividades que originen o puedan originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. No obstante, estudiaremos a fondo el medio ambiente, que como analizamos más adelante es el bien jurídico más amplio protegido por el artículo 180 de la LGEEPA, que engloba a los demás conceptos previstos por el mismo.

Aprovechamos este momento en nuestra investigación para resaltar que no existe en la doctrina un uso homogéneo de los términos “ambiente” y “medio ambiente” para referirse al concepto que nos atañe. Sobre esta discusión doctrinaria para la prevalencia de uno u otro término, nos indica César Nava Escudero: “El paso de los años no ha hecho sino demostrarnos que tal discusión continúa sin aparente

solución y que la expresión medio ambiente (sea redundante o no) de todas maneras se sigue utilizando sin que se le distinga de la de ambiente”¹¹⁸.

Al respecto, Silvia Jaquenod señala: “La noción de medio o *milieu* tiene primariamente sentido físico: se habla de un medio acuoso, por ejemplo [...]”¹¹⁹. Por lo tanto, el medio ambiente no se refiere sino al sentido físico del ambiente.

Consecuentemente, podemos considerar para los efectos del artículo 180 de la LGEEPA que la doctrina se refiere al mismo concepto al utilizar los términos ‘ambiente’ y ‘medio ambiente’. Por nuestra parte, utilizaremos el término ‘medio ambiente’, por estar así previsto en el artículo 180 de la LGEEPA.

Antes de profundizar sobre los alcances del medio ambiente, resaltamos la usual confusión entre los conceptos de medio ambiente y de ecología. Existe una simetría doctrinaria que los distingue. Señala por ejemplo Raúl Brañes que: “‘Ambiente’ no es sinónimo de ‘ecología’”¹²⁰; abona Michel Prieur, quien considera que “La ecología es una ciencia interdisciplinaria, por necesidad y por propósito, que estudia las relaciones entre los seres vivos y su entorno”¹²¹, y que “Si bien el medio ambiente tiene en cuenta al hombre en su entorno natural o artificial, la ecología sólo está interesada en las plantas y los animales”¹²².

César Nava Escudero confirma que “la palabra ecología es mucho más limitada que la de ambiente”¹²³. Profundiza el mismo autor sobre las características de la ecología: “Sigamos ahora con el estudio del término *ecología* que es, ante

¹¹⁸ Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, p. 248.

¹¹⁹ Jaquenod de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Tercera edición, Dykinson, S. L., Madrid, 1991, p. 37.

¹²⁰ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 23.

¹²¹ Prieur, Michel, *Droit de l'environnement*, Segunda edición, Dalloz, París, 1991, p. 2. En francés, la cita se lee: “L'écologie est une science transdisciplinaire par nécessité et par objet qui étudie les relations des êtres vivants avec leur milieu”. (Traducción propia).

¹²² *Ídem*. En francés, la cita se lee: “Alors que l'environnement prend en considération l'homme dans son milieu artificiel ou naturel, l'écologie ne s'intéresse qu'aux végétaux et aux animaux”. (Traducción propia).

¹²³ Nava Escudero, César, *Ciencia...*, Op. Cit., p. 247.

todo, una ciencia. Sabida es su etimología griega: *oikos* = casa y *logía* = tratado, estudio, ciencia. [...] Con el paso del tiempo, el término comenzó a utilizarse con un significado más amplio que el originario y empezó a representar cosas más allá de la simple descripción de una relación entre seres vivos”¹²⁴.

Se le compara también al medio ambiente con conceptos como ‘naturaleza’¹²⁵. Jordi Jaria abunda sobre esta concepción: “La naturaleza, en tanto que origen y punto de apoyo de la vida, se presenta como el ámbito primario de desarrollo de la vida humana en particular. Si excluyéramos la vida humana del medio ambiente, éste dejaría de serlo en tanto que tal y devendría naturaleza. En este sentido, la naturaleza es lo previo y lo que rodea al ser humano, la condición de posibilidad física y el escenario de la vida humana”¹²⁶.

El concepto ‘medio ambiente’ considerado por el artículo 180 de la LGEEPA se refiere al entorno, natural y artificial, desde una perspectiva antropocéntrica. Veremos que es un concepto complejo que engloba pero excede a las nociones de ecología, naturaleza, recursos naturales, vida silvestre y salud pública.

César Nava Escudero¹²⁷ considera que el concepto de ambiente es ambiguo y amplio, y por lo tanto muy flexible. César Nava concluye: “Ambiente es el vocablo correcto para referirse a la crisis planetaria que padecemos en la actualidad y, como veremos más adelante, a nuestra disciplina jurídica. Ambiente no es ciencia, es una idea, una palabra, un término que designa uno o varios conceptos. Hay quienes consideran que este término sólo representa a la naturaleza, a los elementos o los recursos naturales, a los procesos naturales, al medio natural, a lo no-humano. Pero

¹²⁴ *Ibidem*, p. 87.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 85.

¹²⁶ Jaria Manzano, Jordi, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, p. 218.

¹²⁷ Cfr. Nava Escudero, César, *Ciencia...*, Op. Cit., p. 244.

ya hemos visto que se trata de una palabra que en sentido literal es muchísimo más amplia que el de naturaleza o el de ecología”¹²⁸ (sic)¹²⁹.

Marvin Garbis, nos asiste al señalar que en asuntos donde se conozca sobre daño ambiental, “el primer paso del juez será identificar su punto de partida. En otras palabras, ¿cuál es el medio ambiente que estamos tratando de restaurar?”¹³⁰. Sobre la reflexión de Garbis, aunque el artículo 180 de la LGEEPA no se refiere a casos de restauración, en nuestra investigación surge el cuestionamiento ¿cuál es el medio ambiente cuyo daño estamos intentando demostrar?, por lo que estudiaremos a fondo el complejo alcance del medio ambiente y sus componentes.

María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh coinciden: “En cuanto a la definición del concepto de ambiente, la misma resulta imprescindible para determinar cuál es el objeto susceptible de ser dañado en forma previa a la definición del cambio que al mismo pueda provocarse”¹³¹. Así, resulta esencial la identificación del medio ambiente tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA.

En este sentido, sobre el medio ambiente y su tutela, María del Carmen Carmona Lara confirma: “El ambiente es considerado un bien jurídico a tutelar por parte del Estado, es decir, es el objeto de la aplicación de políticas públicas que normalmente se clasifican en: protección, conservación, aprovechamiento y restauración, a partir de las cuales se diseña un sistema normativo que permite llevar a cabo las acciones necesarias para el logro de los fines”¹³².

¹²⁸ *Íbidem*, p. 88.

¹²⁹ La redacción debe decir: “Pero ya hemos visto que se trata de una palabra que en sentido literal es muchísimo más amplia que la de naturaleza o la de ecología”.

¹³⁰ Garbis, Marvin, “Valoración de daños ambientales y rehabilitación”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 187.

¹³¹ Di Paola, María Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, “El daño ambiental y la sustentabilidad”, en Walsh, Juan Rodrigo (Editor), Ambiente, derecho y *sustentabilidad*, La Ley, Buenos Aires, 2000, p. 333.

¹³² Carmona Lara, María del Carmen, Op. Cit., p. 28.

Demetrio Loperena Rota se cuestiona al respecto: “En definitiva, la pregunta es si nos hallamos ante un verdadero derecho subjetivo al medio ambiente adecuado del que todos somos titulares o si más simplemente, este último será la consecuencia más o menos acertada de la correcta actuación de los Poderes Públicos en su genérica o específica obligación de proveer el interés general”¹³³.

En este sentido, sobre las formas de tutela del medio ambiente nos indica María del Carmen Carmona Lara:

Las tres formas de evaluar una variable natural para el sistema jurídico son:

- **Puede asignarla como interés privado haciendo recaer sobre ella un bien a título jurídico de propiedad privada u otro derecho real, o bien, como obligaciones derivadas del contrato o de la culpa.**
- **Puede tutelar a la variable natural asignándola como interés público.**
- **Puede considerar que esa variable natural posee una dimensión especial que la hace merecedora de la tutela penal.**

Estas tres formas coinciden con lo que la doctrina señala como elementos importantes para evaluar un bien digno de tutela o un interés como legítimo [...] ¹³⁴.

Observamos pues que el medio ambiente y sus elementos son bienes tutelados por el derecho ya sea como intereses privados o públicos, o incluso merecedores de consideraciones especiales, tutelados por el interés legítimo.

Jesús Jordano Fraga comenta: “Que en el Derecho ambiental exista una primacía de intereses colectivos es una afirmación incuestionable. En cualquier

¹³³ Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas, Madrid, 1998, p. 46.

¹³⁴ Carmona Lara, María del Carmen, *Op. Cit.*, pp. 21-22.

problema ambiental subyace un conflicto entre un sujeto público o privado y el resto de la sociedad en cuanto titular de una *res comunes omnium*, o, más correctamente, en cuanto conjunto de individuos titulares del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona”¹³⁵.

El artículo 180 de la LGEEPA protege al medio ambiente desde diversas perspectivas jurídicas, siendo el interés legítimo un derecho de acción para proteger todas ellas. Ahondaremos sobre las particularidades del medio ambiente, tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA no únicamente como un derecho colectivo, sino como un bien común indivisible entre sus titulares, perteneciente a toda la sociedad como titular del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

3.2. DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO PARA EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS

Jesús Jordano Fraga afirma para determinar en qué sentido el medio ambiente es un bien jurídico: “La primera acotación que debe realizarse en esta línea es la de señalar que el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalizado”¹³⁶. Confirma al respecto Carlos Aníbal Rodríguez que “[...] los derechos ambientales son derechos humanos [...]”¹³⁷.

En México se le reconoce al medio ambiente sano la calidad de derecho humano del cual todas las personas gozan y el cual todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar. Principalmente, se reconoce al medio ambiente en el párrafo quinto del artículo 4 constitucional, dentro del Capítulo I de la CPEUM: De los Derechos Humanos y sus Garantías.

¹³⁵ Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995, pp. 130-131.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 79.

¹³⁷ Rodríguez, Carlos Aníbal, *El derecho humano al ambiente sano. Los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012, p. 86.

Artículo 4o.

[...]

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.

[...]

El derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar de las personas se acompaña en este artículo 4 de algunos derechos relacionados como el desarrollo de la familia, la alimentación, la salud, el agua, la vivienda, la cultura y la cultura física, entre otros derechos relacionados con el medio ambiente tutelados por la Constitución. Como hemos anticipado y sobre lo cual profundizaremos en este capítulo, el medio ambiente es un todo y es también cada uno de sus elementos componentes, lo cual vincula a todos estos derechos que hacen posibles la vida, el desarrollo y el bienestar de las personas.

El artículo 180 de la LGEEPA ha evolucionado junto con la CPEUM para ampliar la protección del derecho humano a un medio ambiente sano. Narra María del Carmen Carmona Lara que “[el recurso de revisión], para el caso ambiental requería tener nuevos alcances para realmente ser un medio de defensa para el derecho a un medio ambiente adecuado. Por ello, en las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en 1996, al establecerse como objeto de la ley el derecho a un medio ambiente adecuado, se requería de un mecanismo que pudiera hacer más efectivo este derecho”¹³⁸.

Es tras esta reforma que el artículo 180 reconoce interés legítimo a las personas de las comunidades afectadas. Resalta lo establecido en la crónica parlamentaria de la iniciativa de reforma correspondiente: “Una de las principales demandas en torno a la reforma a la legislación ambiental ha sido la relativa a la

¹³⁸ Carmona Lara, María del Carmen, Op. Cit., p. 94.

ampliación de la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del medio ambiente”¹³⁹.

Entre los mecanismos jurídicos que se han desarrollado para tutelar el derecho a un medio ambiente sano, estudiaremos el artículo 180 en cuestión como una novedosa herramienta para garantizarlo. Actualmente, la LGEEPA se encuentra en comunión con la CPEUM en cuanto a garantizar el derecho al medio ambiente sano, señalando la última en su artículo 1:

ARTÍCULO 1o.- La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;

[...].

La LGEEPA, de orden público e interés social, tiene por objeto transversal el desarrollo sustentable y establece las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar. La LGEEPA reglamenta las disposiciones constitucionales que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, por lo que en principio protege al medio ambiente como derecho humano.

¹³⁹ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, Diario de los Debates, número 13, martes 15 de octubre de 1996. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/161.html>. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.

También los instrumentos internacionales son auxiliares para la comprensión del derecho humano a un medio ambiente sano. La propia CPEUM en su artículo 1 establece que los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales. Confirma César Nava Escudero: “Los tratados ambientales celebrados forman parte del ordenamiento jurídico nacional y son de observancia obligada para el Estado mexicano [...]”¹⁴⁰.

Carlos Aníbal Rodríguez destaca: “La mayoría de los autores, cuando se refieren al derecho al medio ambiente, parten de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. [...] Para la mayoría de los autores, el Derecho Ambiental se inicia con esta Conferencia y su Declaración”¹⁴¹. Se refiere a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 (Declaración de Estocolmo), que señala:

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO

**La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano,
Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y**

**Atenta a la necesidad de un criterio y unos principios comunes que
ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y
mejorar el medio humano,**

[...]

II

Principios

Expresa la convicción común de que:

Principio 1

**El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el
disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal**

¹⁴⁰ Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, Segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 142.

¹⁴¹ Rodríguez, Carlos Aníbal, *Op. Cit.*, p. 125.

que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. [...] ¹⁴².

Observamos que en su Principio 1, la Declaración de Estocolmo establece que las generaciones presentes y futuras tienen el derecho fundamental a disfrutar de un medio en condiciones que le permitan una vida digna. Entonces, tenemos que el medio ambiente surge como derecho humano por su cualidad de entorno que permite las condiciones para una vida digna y el bienestar de las personas.

Así, tras la mencionada Declaración de Estocolmo, destaca como instrumento integrador de principios del derecho internacional ambiental que deben ser observados por la autoridad, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 como instrumento internacional de reconocimiento y protección del derecho a la vida en un medio ambiente saludable, que establece:

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,

Reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972,

y tratando de basarse en ella,

[...]

¹⁴² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1973. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/Rev.1&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.

Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial,

Reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar,

Proclama que:

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 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

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 futuras¹⁴³.

¹⁴³ A/CONF.151/26 (Vol. I) INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). Anexo I DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. (12 de agosto de 1992). Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>
Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.

Destaca de la Declaración de Río que la comunidad internacional reconoce que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, es decir, el derecho internacional ambiental es antropocéntrico. La Declaración reconoce también el derecho de las personas a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza de una forma equitativa entre las generaciones presentes y futuras. El medio ambiente posee una naturaleza integral e interdependiente por lo que trasciende fronteras.

Tenemos que el medio ambiente es reconocido como un derecho humano tanto en la normativa nacional como en la internacional, aplicables en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar de todas las personas. Óscar Darío Amaya explica sobre la clasificación dogmática de los derechos humanos ambientales: “Se reconoce generalmente que los derechos ambientales forman parte de los derechos de la tercera generación, aquellos que deben explicitar las condiciones físicas y biológicas que hacen posible los derechos de las generaciones [de derechos] anteriores”¹⁴⁴.

Nos afirma Carlos Aníbal Rodríguez que “[los derechos humanos] son interdependientes. Es difícil hablar de ‘libertad’ cuando no se satisfacen los requerimientos mínimos que hacen a la seguridad alimentaria o a la satisfacción de otras necesidades básicas”¹⁴⁵.

Jordi Jaria, confirma: “Efectivamente, la protección del medio ambiente debe entenderse, en el marco de un sistema jurídico que parte de la dignidad de la persona y del valor de la vida humana individual, como algo encaminado justamente a permitir el despliegue de esta vida humana individual”¹⁴⁶.

Concuerda Carlos Aníbal Rodríguez: “No existe tampoco duda alguna de que el derecho al ambiente sano y, en general, los derechos ambientales son derechos

¹⁴⁴ Amaya Navas, Óscar Darío, Op. Cit., p. 31.

¹⁴⁵ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 32.

¹⁴⁶ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 214.

humanos esenciales de todo ser humano como parte de la vida en el planeta Tierra, derechos que se proyectan en el tiempo para las generaciones futuras”¹⁴⁷.

Carlos Aníbal Rodríguez agrega al respecto lo siguiente:

Hace a una concepción actual de los DD. HH. que el objetivo de nuestro sistema de gobierno es ‘la calidad de vida de los habitantes’, y en tal sentido es claro que tal calidad de vida se encuentra seriamente deteriorada cuando no se tiene: seguridad alimentaria, seguridad del acceso al agua potable, vivienda digna, condiciones dignas de trabajo con remuneraciones adecuadas, acceso al sistema de salud, a vivir en un ambiente sano, objetivos todos ellos de fundamental importancia para el pleno ejercicio de los DD. HH.

La dignidad de la persona humana requiere esas bases imprescindibles para una existencia digna, que los Estados y el sistema internacional de los DD. HH. Tienen la obligación de asegurar¹⁴⁸.

En nuestro sistema jurídico con fundamento en la vida digna de las personas, el medio ambiente debe entenderse como el entorno que permite el despliegue de la vida humana. Todas las personas en una perspectiva internacional e intergeneracional gozamos del derecho a un medio ambiente sano que haga física y biológicamente viable la vida digna y su calidad, así como el ejercicio de otros derechos humanos interdependientes que el Estado tiene obligación de garantizar.

Robustece esta afirmación Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, quien al preguntarse ¿quién defiende el medio ambiente? responde: “Lo que debemos tener claro es que el medio ambiente es un interés colectivo, un interés difuso que afecta a todos los ciudadanos a toda la colectividad, a nuestro entorno, a nuestro hábitat,

¹⁴⁷ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., pp. 235-236.

¹⁴⁸ *Íbidem*, p. 34.

a nuestra propia subsistencia y, en definitiva, al de las generaciones venideras. Ante los riesgos que determinadas actividades, proyectos o instalaciones promovidas por personas privadas o Administraciones Públicas puedan tener sobre el medio ambiente o la salud de las personas, la ciudadanía debe poder tener algo que decir, estar informada y, si lo cree oportuno recurrir frente judicialmente. Por tanto, todos los ciudadanos debiéramos estar legitimados para poder impugnar cualquier actuación de un particular, industria, o Administración Pública que entendamos infringe la profusa legislación ambiental y en definitiva, el derecho, del que todos somos titulares, a disfrutar de un medio ambiente adecuado”¹⁴⁹.

El medio ambiente es un derecho humano de incidencia colectiva, pues el daño al medio ambiente puede afectar el hábitat compartido de toda la colectividad, así como la vida y la salud de todas las personas, incluso de las generaciones futuras. El medio ambiente es un derecho colectivo, un derecho humano de todas las personas, quienes debemos estar legitimados para impugnar cualquier actuación, no solo administrativa, que infrinja la legislación ambiental en perjuicio de un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de todas las personas.

Tania García López¹⁵⁰ comenta que el convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 asocia el ejercicio del derecho-deber a vivir en un medio ambiente sano con el reconocimiento y regulación de tres derechos instrumentales: el derecho a acceder a la información ambiental, el de tomar parte en las decisiones sobre medio ambiente o con efecto en el mismo y el derecho de acceder a la justicia ambiental.

La CPEUM y la LGEEPA prevén mecanismos de participación, de información y de acceso a la justicia ambiental por ejemplo mediante el interés legítimo reconocido por el artículo 180 de la LGEEPA. El derecho a la información

¹⁴⁹ Ruiz de Apodaca Espinosa, Ángel María, “Nuevas perspectivas del acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, en Pigrau Solé, Antoni y Casado Casado, Lucía (Directores), Op. Cit., pp. 191-192.

¹⁵⁰ Cfr. García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, Bosch, México, 2013, p. 270.

ambiental resulta esencial para la eficaz protección del medio ambiente, debido a la dificultad que representa el conocimiento de los actos administrativos cuando éstos no se dirigen a los afectados y no es sino hasta la consumación del daño ambiental que éste se hace evidente para ellos, sin posibilidad de prevenirlo.

Demetrio Loperena Rota retoma: “Haciendo un paralelismo con la teoría del dominio público, podemos decir que el derecho al uso y disfrute del medio ambiente en sus parámetros adecuados corresponde a la totalidad de seres humanos que habitan la Tierra [...]”¹⁵¹. Adiciona el mismo autor: “Cada uno de nosotros tenemos el derecho al medio ambiente adecuado; pero su ejercicio se hace en común y con intensidad equivalente”¹⁵².

Continúa Demetrio Loperena Rota que al ser todos titulares comunes del derecho a un medio ambiente sano en intensidad equivalente, “[...] la tutela del mismo podrá hacerse tanto de forma individual como colectiva, sin que el número de individuos en este último caso cualifique especialmente la debida efectividad de la tutela. Aplicando conceptos jurídicos clásicos podemos decir que la biosfera con sus parámetros adecuados pertenece *pro indiviso* a cada uno de los seres humanos, ya que su uso y disfrute se realiza en común”¹⁵³.

Agrega María del Carmen Carmona sobre el medio ambiente como derecho: “También del texto constitucional se desprende que la Constitución en cuanto ley objetiva, reconoce un derecho subjetivo público con el fin de que se contribuya al desarrollo de la persona y a su bienestar. Es decir, el desarrollo y bienestar de toda persona es a su vez una forma de salvaguardar a un bien público”¹⁵⁴.

El derecho humano de todas las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar es de dominio público y salvaguarda a su vez un bien

¹⁵¹ Loperena Rota, Demetrio, Op. Cit., pp. 57-58.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 65-66.

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ Carmona Lara, María del Carmen, Op. Cit., p. 13.

público de uso y disfrute común que permite la vida digna y el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, incluso de las generaciones futuras. El derecho al medio ambiente sano se ejercita en común y con intensidad equivalente, por lo que su tutela se puede accionar tanto de forma individual como colectiva, como una especie de derecho subjetivo público, para el caso concreto accionable mediante el interés legítimo. Estudiaremos a fondo este bien común e indivisible al que todos tenemos derecho, tutelado jurídicamente mediante el derecho a un medio ambiente sano protegido por el artículo 180 de la LGEEPA.

3.3. MEDIO AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO COMÚN

Entendido el 'bien jurídico' como objeto de protección de las normas de derecho¹⁵⁵, procedemos al estudio del medio ambiente como bien jurídico común e indivisible que permite el despliegue de la vida humana, objeto de tutela del derecho humano a un medio ambiente sano protegido por el artículo 180 de la LGEEPA.

“En sentido general, *bien* es lo que resulta útil para alguna cosa o persona; lo que respondiendo a una necesidad o tendencia, provoca en los seres conscientes deseo y búsqueda de satisfacción. [...] En el concepto de *bien común*, se articulan dos ideas. La de *bien* implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de *común* o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. [...] En un tercer significado posible, bien común es lo que pertenece a todos los miembros de la especie humana [...]”¹⁵⁶.

Diversos autores hacen referencia al medio ambiente como un bien jurídico no únicamente común, sino colectivo o público, entre otras denominaciones que se refieren a su titularidad, uso y disfrute común. Por basarse esta investigación en la

¹⁵⁵ González Ruíz, Samuel Antonio, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, UNAM, IJ, México, 1982, p. 286.

¹⁵⁶ Kaplan, Marcos, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., pp. 285 y 286.

comunidad y pertenecer el medio ambiente a toda la humanidad, para efectos de la investigación nos referiremos a esta especie de bienes jurídicos como ‘comunes’

Silvia Jaquenod reflexiona sobre el medio ambiente como bien jurídico: “El Derecho Ambiental tiene estrechísima relación con todos los derechos fundamentales de la persona, y por ello se reconoce al ambiente en general, o a sus sectores o elementos que componen los diferentes subsistemas, como sujetos de Derecho”¹⁵⁷. El medio ambiente como bien jurídico considera tanto al medio ambiente general como a cada uno de sus elementos, sobre lo cual ahondaremos.

Considera Jesús Jordano Fraga que “[otra de las acotaciones] que debe realizarse sobre la noción del medio ambiente como bien jurídico es la de señalar que es un bien jurídico colectivo. La distinción entre bienes jurídicos individuales y colectivos alude a su modo de disfrute y su titularidad”¹⁵⁸.

Julio Tejedor Bielsa reconoce: “La incidencia del medio ambiente sobre el régimen jurídico de los bienes públicos ha sido constante y creciente en los últimos años y se ha puesto de manifiesto en la habitual interacción entre propiedad pública y protección ambiental [...]”¹⁵⁹.

Los autores coinciden en que el medio ambiente es común, tanto en su propiedad, titularidad, uso y disfrute. Gustavo Adolfo Ortega Guerrero abunda: “Cuando se aborda el tema de ‘bienes comunes’, se pueden suscitar confusiones que impiden efectuar un análisis adecuado sobre la teoría, las instituciones y los aspectos normativos relacionados. En ese sentido, se hace necesario precisar el concepto ‘bienes comunes’ que se pretende abordar en referencia a los problemas ambientales. Un primer acercamiento se remite a la diferencia en la tradición del

¹⁵⁷ Jaquenod de Zsögön, Silvia, Op. Cit., p. 396.

¹⁵⁸ Jordano Fraga, Jesús, Op. Cit., p. 80.

¹⁵⁹ Tejedor Bielsa, Julio, “Bienes públicos y medio ambiente”, en López Ramón, Fernando y Escartín Escudé, Víctor (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 73.

derecho romano entre *res communis* (i. e. lo que pertenece a todos y que se encuentra más allá de la esfera privada) y la *res nullius* (o ‘cosa de nadie’) sin definición de derechos y similar a la noción de ‘libre acceso’¹⁶⁰.

Tal como narra Gregorio Mesa Cuadros, la confusión sobre el medio ambiente como de todos y de nadie ha propiciado la crisis ambiental. “Esta historia [la historia del derecho ambiental] puede ser vista como una serie de tragedias donde el interés general de lo común, público, colectivo y comunitario ha venido siendo expropiado por las teorías del individualismo propietario. Algunas de estas grandes tragedias son esencialmente tragedias ambientales graves sucedidas en la modernidad, basadas en un criterio de apropiación privatística de los elementos de la naturaleza a favor de unos pocos y en contra del interés general o común”¹⁶¹.

Barry Commoner señala que el calentamiento global “[...] demuestra un hecho básico: que, en el breve lapso de su historia, la sociedad humana ha ejercido un efecto sobre su hábitat planetario equiparable a la envergadura y el impacto de los procesos naturales que, hasta ahora, gobernaron por entero las condiciones globales del planeta”¹⁶². Tal como comenta Commoner¹⁶³, independientemente de las consecuencias inciertas del calentamiento global, es claro que la forma de vida del ser humano tiene efectos perjudiciales para el medio ambiente, poniendo en riesgo al medio ambiente y a su propia existencia.

Es incontrovertible que la actividad humana en favor de algunos particulares ha ocasionado perjuicios graves en el medio ambiente común, lo que ha hecho surgir al derecho ambiental como protector de la vida humana en el planeta. Insta

¹⁶⁰ Ortega Guerrero, Gustavo Adolfo, “Revisión del sistema de reglas formales para la regulación de bienes comunes y ambientales en Colombia: un análisis desde las dinámicas inter-escalas y multi-nivel” en Mesa Cuadros, Gregorio (Editor), *Estado ambiental de derecho o ‘Estado de cosas inconstitucional ambiental’: derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013, p. 52.

¹⁶¹ Mesa Cuadros, Gregorio, “Nuevo acuerdo global Río+20: ‘Economía verde’ en la era neococapitalista”, en Mesa Cuadros, Gregorio (Editor), Op. Cit., p. 20.

¹⁶² Commoner, Barry, *En paz con el planeta*, Editorial Crítica, Barcelona, 1992, p. 14.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 14-15.

Raúl Brañes que “el derecho ambiental tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la Tierra. La idea de la continuidad de la vida sobre la Tierra tiene que ver, a su vez, con el mantenimiento de las condiciones que la hicieron posible”¹⁶⁴.

Jordi Jaria estima: “El medio ambiente real aparece como algo al entorno de los seres humanos que, en tanto que medio, constituye su condición de posibilidad, el ámbito de despliegue de la vida humana, y, por lo tanto, se trata de preservarlo en la medida en que pueda actuar como tal, lo que motiva la acción del Derecho una vez la actividad humana constituye una amenaza para ello”¹⁶⁵.

Abunda Aurora Besalú Parkinson: “El objeto del Derecho ambiental se manifiesta únicamente en la medida en que traduce una interacción entre el hombre y el entorno que puede alterar negativamente las condiciones en las que ambos se desarrollan”¹⁶⁶. Coincide Jordi Jaria: “Lo determinante para la consideración del medio ambiente como bien jurídico es que las posibilidades de transformación del medio ambiente real por parte de la actividad humana [...] han llegado a generar una preocupación social significativa en el sentido de que pueden convertir el entorno en su conjunto en un medio inapropiado para el despliegue de la propia vida humana”¹⁶⁷.

El medio ambiente como entorno de los seres humanos constituye su condición de posibilidad, el ámbito de despliegue de la vida humana. Surgen el derecho ambiental y la configuración del medio ambiente como bien jurídico común con el fin de preservarlo ante las devastadoras consecuencias que ha tenido y puede tener la actividad humana, en el sentido de convertir al medio ambiente en un medio inapropiado para el despliegue de la propia vida en el planeta.

¹⁶⁴ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 19.

¹⁶⁵ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 214.

¹⁶⁶ Besalú Parkinson, Aurora V. S., *Responsabilidad por daño ambiental*, Hammurabi, Buenos Aires, 2005, p. 39.

¹⁶⁷ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 207.

Apunta César Nava Escudero: “Es claro que hacer propio o adueñarse de un elemento natural conlleva a que sus propietarios o poseedores usen, disfruten, o dispongan de ellos como mejor les plazca, incluso al grado de ejercer su consabido derecho a destruirlo”¹⁶⁸. El mismo autor reconoce que el derecho ha regulado esta libertad imponiendo diversas modalidades o limitaciones del actuar del ser humano tratándose de elementos apropiables del medio ambiente¹⁶⁹.

La crisis ambiental tiene origen en el individualismo propietario de los elementos del medio ambiente, que permite incluso destruirlos a quienes se aduzcan sus propietarios. El derecho ha impuesto limitaciones al modelo de apropiación privada sobre los elementos del medio ambiente pues este modelo no encaja del todo con la particular naturaleza del medio ambiente. La concepción del medio ambiente como sus elementos tangibles y susceptibles de ser apropiados es incompleta pues no considera las cualidades del medio ambiente, a veces intangibles, que permiten la vida, el desarrollo y el bienestar de todas las personas.

Gustavo Adolfo Ortega Guerrero abunda: “Existen otros conceptos asociados a las teorías de los bienes comunes como ‘bienes ambientales’ y ‘recursos naturales’ sobre los cuales existe en esencia una relación de subordinación. Al respecto, como ya se mencionó la idea de bienes comunes corresponde al género, mientras que la noción de ‘bienes ambientales’ es una especie de los bienes comunes en donde está incluida la interacción entre lo biofísico y lo antrópico (lo humano como cultura) (i. e. no todos los bienes comunes son bienes ambientales). Dicha noción de ‘bienes ambientales’ supera aquella visión tradicional moderna de los ‘recursos naturales’ entendidos como meros insumos o elementos de materia y energía que ingresan al proceso económico y al mercado”¹⁷⁰.

El medio ambiente como bien jurídico común exige superar el entendimiento del medio ambiente como los recursos naturales tangibles y apropiables. Surge en

¹⁶⁸ Nava Escudero, César, *Ciencia...*, Op. Cit., p. 135.

¹⁶⁹ *Ídem*.

¹⁷⁰ Ortega Guerrero, Gustavo Adolfo, Op. Cit., p. 54.

cambio la categoría de bienes ambientales, una especie de bienes comunes de utilidad para el ser humano en su interacción con el medio ambiente.

Julio Tejedor Bielsa anota sobre el beneficio común que representa el medio ambiente para todas las personas: “Resulta muy interesante comprobar cómo la función ambiental de las cosas públicas está presente en bienes comunes como la atmósfera o el aire, en todos los sectores demaniales, en los bienes patrimoniales, en los bienes de interés público o, aún más allá, en bienes de propiedad privada, en una peculiar imbricación de función social y función ambiental, como ha ocurrido en los últimos años en la más reciente regulación del suelo”¹⁷¹. Continúa en su texto reconociendo: “No se pretende con ello terciar el debate doctrinal suscitado sobre el dominio público y su configuración como propiedad. Este trabajo, simplemente, no lo aborda, sino que se centra sobre la incidencia que la función ambiental tiene sobre tales cosas, independientemente del posicionamiento acerca de su titularidad y la dilución de los límites entre dominio público y bienes patrimoniales [...]”¹⁷².

La función ambiental común que cumplen el medio ambiente y sus elementos en beneficio de todas las personas que los disfrutan por igual supera a su aducida propiedad. La función ambiental del medio ambiente se presenta en todo tipo de bienes: comunes como la atmósfera o el aire, o privados como el suelo o los recursos naturales susceptibles de ser apropiados. Los bienes ambientales pueden cumplir una doble función, social y ambiental, por un lado como propiedad y por el otro como elemento del medio ambiente que permite la vida, el desarrollo y el bienestar de las personas. El concepto de bienes ambientales se refiere a la función del medio ambiente en beneficio de la esfera jurídica de las personas.

Jordi Jaria concilia sobre la propiedad del medio ambiente: “El medio ambiente como bien jurídico es la forma deseable del espacio físico global desde el punto de vista del Derecho, configuración que se impone sobre los actores jurídicos

¹⁷¹ Tejedor Bielsa, Julio, Op. Cit., p. 74.

¹⁷² *Ídem*.

y que, en particular, determina las posibilidades de estos en relación con el ejercicio de actividades sobre fragmentos del medio ambiente con los que mantienen una relación de titularidad. Por ello, el bien jurídico del medio ambiente es colectivo y, como tal, no susceptible de apropiación, aunque los componentes del medio ambiente real, en algunos casos, puedan ser titularidad de operadores jurídicos concretos, para los cuales se presenta como una limitación del territorio, así como para las actividades ejercidas en el ámbito de la libertad de empresa que tienen efectos en aquellos que no son de su titularidad”¹⁷³.

La autora Tania García López afirma: “En materia ambiental encontramos que los intereses públicos se sitúan por encima de los intereses privados, lo cual no resulta extraño tomando en consideración que la calidad de los elementos ambientales constituye un interés de todos, incluso de toda la Humanidad, como ya lo reconoce el Derecho internacional”¹⁷⁴.

El medio ambiente como bien jurídico no es apropiable en tanto forma deseable del espacio físico global que permita la vida del ser humano en condiciones de dignidad para su desarrollo y bienestar. El medio ambiente como bien jurídico de la comunidad de personas que se benefician de su función ambiental se impone sobre los actores jurídicos privados, limitando sus actividades sobre los elementos del medio ambiente con los que mantienen una relación de titularidad y sobre aquellos que no sean de su propiedad. Por lo tanto, y aunque en ocasiones la realidad es distinta, en materia ambiental los intereses públicos debieran situarse por encima de los intereses privados, pues la calidad del medio ambiente constituye un derecho colectivo de toda la humanidad.

Sobre los bienes comunes agrega José Luis Gordillo: “Entre juristas es un lugar común caracterizar los ‘bienes comunes’ como aquellos cuyo uso y disfrute pertenece a todos los hombres, sin que puedan atribuirse particularmente a ninguna

¹⁷³ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 224.

¹⁷⁴ García López, Tania, Op. Cit., pp. 37-38.

persona”¹⁷⁵. Disciplinas como la jurídica y la económica consideran al medio ambiente como bien común no apropiable cuyo uso y disfrute pertenece a todos.

Refuerzan esta opinión diversos autores que coinciden sobre la igualdad en el disfrute y titularidad del medio ambiente entre toda la humanidad. Yary Saidy apunta que “[...] confluye la igualdad en la distribución de los bienes ambientales entre los humanos de la generación presente y la garantía de esa misma equidad para las generaciones futuras”¹⁷⁶. Por su parte, Carlos Aníbal Rodríguez considera que “[...] el planeta Tierra, desde el punto de vista de un sistema cerrado, es patrimonio común de la humanidad [...]”¹⁷⁷ y agrega: “Los bienes ambientales son bienes de toda la comunidad (bienes colectivos), son nuestros, tenemos el derecho de propiedad sobre los mismos [...]”¹⁷⁸.

Es en cuanto a su función ambiental que el medio ambiente y sus elementos son bienes comunes no apropiables, patrimonio de toda la humanidad presente y futura. En este sentido, los considerados bienes ambientales pertenecen a la esfera jurídica de toda persona que se beneficie de ellos, quienes pueden usarlos y disfrutarlos en la misma medida, garantizándolos para las generaciones futuras.

Recientes opiniones jurisdiccionales lo confirman:

DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA EFICACIA EN EL GOCE DE SU NIVEL MÁS ALTO, IMPLICA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO Y DEBERES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Gordillo, José Luis, “A vueltas con lo común (A modo de presentación)”, en Gordillo, José Luis (Coord.), *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 11.

¹⁷⁶ Bellmont, Yary Saidy, “El concepto de justicia ambiental, expresión de una idea contemporánea de la justicia” en Mesa Cuadros, Gregorio (Editor), Op. Cit., p. 118.

¹⁷⁷ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 37

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 97.

¹⁷⁹ Tesis I.7o.A. J/7 (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 15 de julio de 2016.

La eficacia en el goce del nivel más alto de los mencionados derechos, conlleva obligaciones para el Estado, hasta el máximo de los recursos de que disponga; sin embargo, esa finalidad no sólo impone deberes a los poderes públicos, sino también a los particulares, pues la actuación unilateral del Estado resulta insuficiente cuando no se acompaña de conductas sociales dirigidas a la consecución de los valores que subyacen tras esos derechos, lo que implica que su protección sea una responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados. Así, el medio ambiente sano, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana y para el disfrute de otros derechos fundamentales, tiene carácter colectivo, porque constituye un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la población en general; por esa razón, el Estado debe implementar políticas públicas que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental, las cuales deben cumplir con estándares constitucionales y convencionales, además de contar con la participación solidaria de la comunidad, pues la salud se refiere a un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no únicamente a la ausencia de enfermedad o incapacidad de las personas.

La protección del medio ambiente es una responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados. El medio ambiente sano, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana y para el disfrute de otros derechos fundamentales, constituye un bien común de la población en general.

José Luis Gordillo abunda sobre los bienes comunes: “Una buena parte de lo que hasta hoy se ha considerado bienes comunes (como la atmósfera o los océanos) se caracteriza por el hecho de que si están disponibles para una persona, automáticamente lo están para todas las demás. Su uso y disfrute, al contrario que el del jardín de una casa, de un automóvil de lujo o de un coto de caza, sólo puede

hacerse colectivamente, esto es, que sólo si todos tienen acceso a dichos bienes es posible que cada persona pueda hacerlo de forma individual”¹⁸⁰. Coincide Federico Aguilera Klink¹⁸¹ en que a diferencia de los bienes individuales, existen bienes públicos que no aceptan la exclusión de propietarios.

Abunda Tania García López sobre el uso y disfrute del medio ambiente: “La base jurídica para repeler actitudes de egoísmo a ultranza en la utilización de los recursos naturales sólo se encuentra, en algunas ocasiones, en el principio de solidaridad, que recoge el sentimiento de que el bienestar individual no puede sino venir del bienestar de la comunidad en su conjunto”¹⁸².

El uso y disfrute del medio ambiente como bien jurídico es común: sólo si todas las personas tienen acceso a los bienes ambientales es que cada persona puede acceder a ellos de forma individual. El bienestar de la vida individual únicamente puede existir dentro de un medio ambiente en condiciones que permitan el bienestar de la vida de toda la humanidad, incluso de las futuras generaciones con quienes compartimos un medio ambiente único. Solamente mediante la solidaridad se puede combatir el egoísmo propietario sobre el medio ambiente.

Óscar Darío Amaya lo refrenda: “Los derechos ambientales [...] establecen el sentido del límite del obrar humano, en especial la frugalidad de los recursos [...] El elemento decisivo no sería ahora el mercado o el Estado sino la responsabilidad personal y social. La solidaridad se opone, por tanto, a la concepción voluntarista-liberal de los derechos, y lleva a defender los derechos de los que no son actualmente auto-conscientes y libres, como son las futuras generaciones”¹⁸³.

¹⁸⁰ Gordillo, José Luis, Op. Cit., p. 15.

¹⁸¹ Cfr. Aguilera Klink, Federico, “El fin de la tragedia de los comunes”, en Gordillo, José Luis (Coord.), Op. Cit., p. 119.

¹⁸² García López, Tania, Op. Cit., p. 287.

¹⁸³ Amaya Navas, Óscar Darío, Op. Cit., p. 32.

Resalta que para alcanzar el objetivo del derecho ambiental y abandonar el modelo voluntarista y egoísta de aprovechamiento desmedido de los elementos del medio ambiente no basta la regulación por parte del Estado. La base jurídica para contrarrestar la crisis ambiental debe provenir de la solidaridad, es decir, de nuestra responsabilidad personal y social procurando la equidad intergeneracional.

Jordi Jaria concluye: “Efectivamente, la protección del medio ambiente debe entenderse, [...] como algo encaminado justamente a permitir el despliegue de esta vida humana individual, aunque, asimismo, reconfigurando el propio sentido de este despliegue en atención a una resituación de la persona en el mundo, que deje atrás la separación radical entre sujeto humano y naturaleza, así como el paradigma del dominio, y la reintegre en su entorno para permitir la plenitud de la propia vida, así como su aseguramiento, dada su dependencia física del entorno”¹⁸⁴.

La protección del medio ambiente como bien jurídico común exige que éste sea considerado más allá de su noción como mercadería. Desde la perspectiva del derecho ambiental, el medio ambiente se compone de diversos elementos y condiciones interrelacionados que permiten el desarrollo tanto de la vida humana como de su entorno. Los seres humanos no somos propietarios, sino elementos componentes y dependientes del medio ambiente en general.

Sabemos del texto de Óscar Darío Amaya Navas que ante el entendimiento del medio ambiente como un conjunto de elementos, incluso el ser humano, han surgido algunas corrientes como la del modelo biologista, que “establece un igualitarismo de las especies incompatible con la declaración de derechos únicamente para el ser humano: conduce, a su vez, a la prohibición del actuar humano en la biosfera, negando la licitud de la administración de la naturaleza como forma de evitar deterioros a las otras especies. La naturaleza no puede ser entendida como simple recurso, ya que es el único verdadero sujeto”¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 214.

¹⁸⁵ Amaya Navas, Óscar Darío, Op. Cit., p. 29.

Aunque esta corriente pueda parecer extrema, es innegable que somos parte de un todo al que jurídicamente hemos denominado medio ambiente, compuesto por una diversidad de elementos que permiten la vida, el desarrollo y el bienestar de todas las personas. Aunque el medio ambiente como bien jurídicamente tutelado surge como protector de la vida y los derechos humanos, el ser humano no es sino una de las consecuencias de la existencia del medio ambiente. Es decir, la función ambiental que cumple el medio ambiente para las personas se cumple también en beneficio de otras especies de organismos, elementos y sus interacciones, que como parte del medio ambiente del ser humano, resultan igualmente tutelados.

Abunda Carlos Aníbal Rodríguez: “El primer derecho que tenemos que defender es la vida, tanto la vida del ser humano como la de la diversidad biológica. Muchas veces nos olvidamos, o no tenemos en cuenta, que nuestra legislación positiva protege, además de la vida humana, la preservación de la diversidad biológica (la vida de los animales, de las plantas, de las bacterias, etc.)”¹⁸⁶.

Indica Raúl Brañes: “El derecho ambiental se ocupa, entonces, de la protección de la vida, pero lo hace tomando en consideración los numerosos elementos y las complejas relaciones que, momento a momento, permiten que la vida sea posible. Este conjunto de elementos y relaciones se denomina ‘ambiente’”¹⁸⁷. Jesús Jordano Fraga considera que otra de las acotaciones que debe realizarse “[...] es la de señalar el carácter complejo del medio ambiente como bien jurídico. El medio ambiente es un bien jurídico único, pero a su vez se haya formado por diferentes elementos que lo componen”¹⁸⁸.

Como mencionamos, aun como ciencia antropocéntrica que protege la vida humana, el derecho ambiental tiene como objeto de tutela al medio ambiente en

¹⁸⁶ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 44.

¹⁸⁷ Brañes Raúl, Op. Cit., pp. 19-20.

¹⁸⁸ Jordano Fraga, Jesús, Op. Cit., p. 81.

general, un bien jurídico complejo que se compone de diversos elementos y relaciones que permiten no únicamente la vida humana sino la diversidad biológica.

Michel Prieur comenta sobre la composición del medio ambiente y su tutela jurídica: “Se plantea el problema de la condición jurídica de los elementos que constituyen el medio ambiente (agua, aire, fauna, flora) para determinar si estos bienes ambientales se tratan o no de bienes jurídicamente protegidos”¹⁸⁹.

Barry Commoner abunda sobre el funcionamiento del medio ambiente en relación con sus elementos al dictar la primera de sus leyes informales que describen el comportamiento de los ecosistemas: “‘Todo está relacionado con todo lo demás’. Esto expresa el hecho de que la ecosfera es una elaborada red en la cual cada una de las partes que la componen está vinculada a muchas otras”¹⁹⁰.

Jordi Jaria comenta sobre este respecto, que: “En definitiva, la consideración del medio ambiente como bien jurídico (constitucional) implica el nacimiento de una estrategia global que supere la compartimentación sectorial de los elementos que lo configuran en el marco de la necesidad de construir una respuesta jurídica a las cuestiones que suscita la crisis ambiental. Por ello, el medio ambiente se presenta como un bien jurídico de dimensiones globales que adquiere un carácter particularmente amplio”¹⁹¹.

Como estudiaremos, el medio ambiente es una compleja red de elementos en donde, en efecto, todo está relacionado con todo. Ningún elemento del medio ambiente es solamente lo que es, sino también un componente de la compleja red de funciones ambientales. El medio ambiente es realmente un bien jurídico único,

¹⁸⁹ Prieur, Michel, Op. Cit., p. 728. La cita original, en francés, se lee: “C’était poser tout le problème du statut juridique des éléments qui constituent l’environnement (eau, air, faune sauvage, flore) pour déterminer si ces biens environnement étaient ou non des biens juridiquement protégés”. (Traducción propia).

¹⁹⁰ Commoner, Barry, Op. Cit., p. 15.

¹⁹¹ Jaria Manzano, Jordi, Op. Cit., p. 206.

un todo complejo cuyos elementos y relaciones interdependientes posibilitan el entorno que permite la vida digna, el desarrollo y el bienestar de todas las personas.

Hemos configurado al medio ambiente como derecho colectivo, como derecho humano y como bien jurídico común. Sabemos también que el medio ambiente es un todo y es también sus elementos, en tanto entorno de condiciones de vida digna de las personas para su desarrollo y bienestar. No pretendemos una explicación científica sobre el medio ambiente y sus elementos, sino la comprensión del medio ambiente de las personas de las comunidades afectadas, cuyo daño o posibilidad de daño puede afectar a su esfera jurídica legitimándolos para impugnar actos administrativos con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA.

3.4. EL MEDIO AMBIENTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS

Como adelantamos, el bien jurídico medio ambiente tutela tanto al medio ambiente en general como a cada uno de sus elementos componentes. El medio ambiente es una compleja red de elementos que, entre otras funciones ambientales, posibilitan la vida, el desarrollo y el bienestar del ser humano, así como el ejercicio de sus derechos, configurándose los bienes ambientales de utilidad para la esfera jurídica de las personas. Debemos ahora determinar la relación entre las comunidades afectadas y el medio ambiente dañado para efectos del artículo 180 de la LGEEPA.

Mencionamos que el medio ambiente se tutela como consecuencia de la protección de la vida humana, y de igual forma se protegen otros elementos componentes del medio ambiente dentro del cual se desenvuelve el ser humano.

Confirma Raúl Brañes: “La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez, se presentan como sistemas. En consecuencia, la palabra “ambiente” no se emplea sólo para designar el ambiente

‘humano’ –o más exactamente el ambiente del ‘sistema humano’- sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general”¹⁹². Agrega que “el ambiente debe ser considerado como un todo, o como también suele decirse ‘holísticamente’ (del griego *holos*, todo), pero teniendo claro que ese ‘todo’ no es ‘el resto del Universo’, pues ese algo formará parte del ambiente sólo en la medida en que pertenezca al sistema ambiental de que se trate”¹⁹³

El concepto medio ambiente se emplea no únicamente para designar al entorno de vida del ser humano, sino todos los sistemas posibles que lo componen, incluso de todos los organismos vivos en general. No obstante, para efectos de esta investigación debemos indagar en específico sobre el sistema ambiental correspondiente a las personas de las comunidades afectadas para efectos del artículo 180 de la LGEEPA, cuyo daño provoque una afectación a su esfera jurídica brindándoles así el interés legítimo previsto por el mismo artículo.

En relación con la incidencia del medio ambiente y sus elementos en la esfera jurídica de las personas, Raúl Brañes establece:

Lo que debe identificarse para arribar a un concepto de ambiente del sistema humano son las interacciones específicas que ese sistema tiene con el ‘resto del Universo’, esto es, aquellas variables que integran ese ‘resto del Universo’ y que intervienen de manera significativa en las interacciones que se dan entre el sistema humano y dicho ‘resto del Universo’.

De ahí que entonces el ambiente del sistema humano debe conceptuarse, inicialmente, como el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad.

¹⁹² Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 21.

¹⁹³ *Íbidem*, p. 20.

Con base en esa definición, el ambiente del sistema humano estaría configurado por aquellas variables que interactúan directamente con él. Así, por ejemplo, si se trata de un sistema humano compuesto por una persona, su ambiente estaría integrado por aquellas variables fisicoquímicas, biológicas, sociales, etc., que actúan directamente con esa persona¹⁹⁴.

Para efectos del artículo 180 de la LGEEPA el medio ambiente cuyo daño se pretenda demostrar debe tener funciones e implicaciones sobre la esfera jurídica de las personas de las comunidades posiblemente afectadas. De esta opinión tenemos que un medio ambiente específico como el de las personas de las comunidades afectadas está compuesto por las interacciones específicas que dicha comunidad tiene con el medio ambiente general, es decir con el 'resto del Universo'. Se puede considerar entonces medio ambiente de las comunidades afectadas, entre otras, las variables fisicoquímicas, biológicas y sociales que actúan directamente con esa comunidad o indirectamente mediante el beneficio al medio ambiente general que permite la vida, el desarrollo y el bienestar de toda la Humanidad.

En el contexto del artículo 180 de la LGEEPA, continuamos con la concepción del medio ambiente con apoyo en la siguiente interpretación jurisprudencial:

MEDIO AMBIENTE. SU CONCEPCIÓN ES MULTIFACTORIAL Y SU PROTECCIÓN ES INTERDISCIPLINARIA E INTERSECTORIAL.¹⁹⁵

El medio ambiente es el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una colectividad en un territorio y tiempo determinados; es decir, se trata de un concepto multifactorial, que responde a la necesidad de determinar cuáles son los elementos que, a partir de su interacción, permiten al ser humano una vida con

¹⁹⁴ *Íbidem*, p. 22.

¹⁹⁵ Tesis I.3o.A.16 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, t. III, abril de 2016, p. 2508.

calidad, lo que hace indispensable tutelar jurídicamente los bienes necesarios para la satisfacción de los requerimientos sociales presentes y futuros. Con base en lo anterior, al medio ambiente debe concebirse como un bien de naturaleza interdisciplinaria e intangible, que sólo puede apreciarse como un sistema de elementos materiales e inmateriales.

El medio ambiente es el conjunto de elementos y circunstancias materiales e inmateriales en que vive una comunidad determinada, a partir de cuya interacción se permite la vida digna, el desarrollo y el bienestar de sus integrantes. Es decir, se integran comunidades de personas cuando éstas comparten un medio ambiente. Para el caso del interés legítimo previsto por el artículo 180 de la LGEEPA, el medio ambiente de las personas de las comunidades afectadas serán aquellos bienes o elementos ambientales cuyo daño ocasione un perjuicio en la vida digna, el desarrollo y el bienestar de las personas. Las comunidades titulares del interés legítimo se integrarán en cada caso concreto por las personas afectadas en su esfera jurídica derivado del daño al medio ambiente que comparten y que hace posible su vida en condiciones de dignidad para su desarrollo y bienestar. Resalta que además de las variables fisicoquímicas y biológicas, los tribunales reconocen dentro de este conjunto de elementos del medio ambiente que condicionan la vida de todas las personas a las variables culturales, económicos y sociales.

Comprendido lo que en cada caso se configurará como el medio ambiente de las comunidades afectadas cuyo daño se deberá demostrar para acreditar el interés legítimo con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA, elaboraremos un análisis jurídico sobre lo que se entiende como medio ambiente, cuya interacción con las personas puede generar un beneficio o un perjuicio en su esfera jurídica.

Ricardo Luis Lorenzetti, hoy Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, nos explica que “el medio ambiente es hoy reconocido como un presupuesto de viabilidad de bienes individuales existenciales, como la vida

misma y la salud; y por conducto de ellos, la educación, la cultura, el trabajo, el desarrollo personal y social, la recreación, el deporte, etc.”¹⁹⁶.

Observamos que la tutela del medio ambiente considera tanto a las causas como a los efectos del medio ambiente. Es decir, el derecho protege como parte del medio ambiente tanto a los elementos necesarios para la existencia del medio ambiente como a los bienes y derechos derivados del mismo como la vida y la salud, y a su vez a los bienes económicos, sociales y culturales derivados, como la educación, la cultura, el trabajo, el desarrollo personal y social, la recreación, el deporte e incluso aquellos de utilidad, agrado o placer, sobre lo cual abundaremos.

Abunda Raúl Brañes¹⁹⁷ sobre la relación de la salud con el medio ambiente en su *Manual de derecho ambiental mexicano*, señalando que toda la legislación ambiental, de manera directa o indirecta, está orientada hacia la protección de la salud de los efectos del ambiente señalando: “[...] por ejemplo, los ordenamientos jurídicos que protegen al ambiente en su conjunto o al ambiente natural en especial, como es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que tutela en forma indirecta la salud humana de los efectos del ambiente, desde el momento en que la utiliza como uno de los parámetros fundamentales para calificar las situaciones de deterioro del ambiente en su conjunto o del ambiente natural”.

Aprovechamos para comprender el concepto de salud pública, último elemento ambiental previsto en particular por el artículo 180 de la LGEEPA. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el Preámbulo de la Constitución de la OMS: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”¹⁹⁸. Agrega

¹⁹⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría...*, Op. Cit., p. 66.

¹⁹⁷ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 625.

¹⁹⁸ Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, firmada el 22 de julio de 1946. Disponible en: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2017.

Carlos Santos-Burgoa que “El campo de la salud ambiental abarca, entonces, una amplia área de la sociedad y de sus acciones [...]. Los factores ambientales los integran los agentes que se encuentran en distintos medios con los que los seres humanos entramos en contacto en los distintos sitios donde pasamos el tiempo”¹⁹⁹.

De forma similar, la calidad de vida es ejemplo de los bienes derivados del medio ambiente que son tutelados por el bien jurídico medio ambiente. Dicta Michel Prieur lo siguiente: “La calidad de vida. El término se ha convertido en una especie de complemento necesario para el medio ambiente”²⁰⁰.

Raúl Brañes aclara: “‘Ambiente’ tampoco es sinónimo de ‘calidad de la vida’, aunque [...] ambas expresiones se encuentran íntimamente ligadas. Esta relación se explica por el hecho de que la calidad de la vida depende en una buena medida de la calidad del ambiente”²⁰¹. Agrega Ricardo Luis Lorenzetti que “otros concluyen en el concepto de calidad de vida como comprensivo del conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre”²⁰².

De la historia legislativa de la LGEEPA sabemos que el artículo 180, desde 1996 y hasta su reforma de 2011, consideraba a la calidad de vida entre otros elementos ambientales protegidos en lo individual, tal como en el texto vigente se consideran en lo individual a los recursos naturales, la vida silvestre y la salud pública. Se evidencia que el artículo 180 de la LGEEPA mediante la protección de su objeto de tutela más amplio el medio ambiente protege también a sus elementos y a los bienes ambientales derivados del mismo con los que entre en contacto el ser humano y que brinden un beneficio ambiental a las personas, es decir aquellos elementos que posibiliten la vida de las personas en condiciones de dignidad para su desarrollo y bienestar y que se puedan ver afectados mediante el daño ambiental.

¹⁹⁹ Santos-Burgoa, Carlos, “Medio ambiente y salud”, en Muñoz de Alba Medrano, Marcia (Coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, UNAM, México, 2002, p. 154.

²⁰⁰ Prieur, Michel, Op. Cit., p. 4. La cita original, en francés, se lee: “La qualité de la vie. La formule est devenue une sorte de complément nécessaire à l’environnement”. (Traducción propia).

²⁰¹ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 25.

²⁰² Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría...*, Op. Cit, p. 14.

Algunos autores como Silvia Jaquenod consideran que “se parte del ambiente como conjunto de elementos naturales objeto de ordenación jurídica”²⁰³. Podemos observar que la propia LGEEPA, ley general en México para la tutela del medio ambiente y ley marco de esta investigación, define el concepto de ambiente y a otros elementos objeto de ordenación jurídica componentes del medio ambiente, al establecer en su artículo 3, fracción I, lo siguiente:

ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

[...]

El artículo 3 de la LGEEPA explicita a otros elementos componentes del medio ambiente relacionados con el objeto de tutela del artículo 180 de la misma ley, de los cuales resaltamos los siguientes:

[...]

XVIII.- Fauna silvestre: Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación;

XIX.- Flora silvestre: Las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre;

²⁰³ Jaquenod de Zsögön, Silvia, Op. Cit., p. 80.

[...]

XXX.- Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;

[...].

En instrumentos normativos internacionales se reconocen y definen al medio ambiente y a sus elementos. Por ejemplo, la Declaración de Estocolmo, reconoce en su Principio 2 a: “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y [...] los ecosistemas naturales [...]”²⁰⁴.

Del derecho positivo observamos que el medio ambiente es el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos. Entre ellos se mencionan los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y en general los ecosistemas naturales.

Como anticipamos, los recursos naturales son elementos componentes del medio ambiente. A su vez, la vigente Ley General de Vida Silvestre (LGVS) reconoce como elemento del medio ambiente a la vida silvestre otro elemento reconocido en lo individual por el artículo 180 de la LGEEPA, la cual define:

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XLIX. Vida Silvestre: Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales.

Por lo tanto, la vida silvestre es también un elemento componente del medio ambiente, es decir todos los organismos sujetos a los procesos de evolución natural

²⁰⁴ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Principio 2.

como la flora y la fauna, controlados o no por el hombre. Queda claro que el medio ambiente es el objeto de tutela más amplio del artículo 180 de la LGEEPA, englobando, entre otros, a los recursos naturales, la vida silvestre y la salud pública.

Tal como sostiene César Nava Escudero, “el objeto de estudio de esta disciplina jurídica [el derecho ambiental] no se agota en la parte positiva o normativa, sino que incluye también otros aspectos del ambiente, que pueden ser jurídicos y no”²⁰⁵. Por lo tanto, seguiremos analizando los elementos materiales e inmateriales, jurídicos y no, que constituyen al medio ambiente protegido en derecho.

Silvia Jaquenod considera: “En términos generales, la palabra ambiente corresponde a la expresión inglesa *environment* y a la francesa *environnement*, que con acierto han sido traducidas por entorno”²⁰⁶. En el mismo sentido señala Michel Prieur en su obra *Derecho ambiental* que “el medio ambiente es el conjunto de factores que influyen en el entorno en el que vive el hombre”²⁰⁷.

Ya advertíamos que Michel Prieur²⁰⁸, al analizar la condición jurídica de los bienes ambientales, señala que el agua, el aire, la fauna salvaje y la flora son elementos componentes del medio ambiente. De la observación de Michel Prieur, confirmamos que el medio ambiente se compone de diversos elementos o bienes ambientales protegidos como un todo y en lo individual por el derecho.

En lo particular, refiere Aurora Besalú Parkinson que “al analizar los elementos del medio ambiente, debe mencionarse la biósfera [...]”²⁰⁹, que a su vez

²⁰⁵ Nava Escudero, César, *Ciencia...*, Op. Cit., p. 263.

²⁰⁶ Jaquenod de Zsögön, Silvia, Op. Cit., p. 37.

²⁰⁷ Prieur, Michel, Op. Cit., p. 1. En francés, la cita se lee: “De ce fait l’environnement est l’ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l’homme vit”. (Traducción propia).

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 728. En francés, la cita original se lee: “C’était poser tout le problème du statut juridique des éléments qui constituent l’environnement (eau, air, faune sauvage, flore) pour déterminer si ces biens environnement étaient ou non des biens juridiquement protégés”. (Traducción propia).

²⁰⁹ Besalú Parkinson, Aurora V. S., Op. Cit., p. 45.

“[...] está constituida por la capa de suelo, de agua y de aire que rodea el globo terrestre donde reinan las condiciones necesarias para la vida animal y vegetal”²¹⁰.

Partimos del entendimiento de todo lo que rodea al globo terrestre como medio ambiente. Suelo, agua y aire, así como todos los organismos vivos que rodean al globo terrestre, así como las condiciones necesarias para la vida de todos los organismos vivos son elementos que constituyen el medio ambiente.

Raquel Gutiérrez Nájera²¹¹ señala que son también recursos naturales el suelo, los hidrocarburos y los minerales. Agregan Augusto Morello y Néstor Cafferatta como piezas del medio ambiente a “elementos y fenómenos como clima, suelo, otros organismos que condicionan la vida, el crecimiento y la actividad de los organismos vivos”²¹².

Tenemos que son componentes del medio ambiente el globo terrestre, incluso los elementos que subyacen debajo de la corteza terrestre, y todo lo que lo rodea, aun fenómenos como el clima y la actividad de los organismos vivos.

Señala María Delia Pereiro de Grigaravicius que en la definición de medio ambiente “Por supuesto hay que computar los denominados recursos naturales, que son bienes que se hallan en la naturaleza y que son susceptibles de transformación y uso por parte de los hombres”²¹³.

Los recursos naturales, como ya analizamos en secciones anteriores, son elementos tangibles de la naturaleza que pueden ser aprovechados por los seres

²¹⁰ *Ídem*.

²¹¹ *Cfr.* Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Séptima edición, Porrúa, México, 2011, pp. 13-21.

²¹² Morello, Augusto M. y Cafferatta, Néstor A., *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004, p. 97.

²¹³ Pereiro de Grigaravicius, María Delia, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano, Un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI*, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 49.

humanos para actividades productivas. Al respecto, Raquel Gutiérrez Nájera²¹⁴ apunta que existen recursos naturales renovables y no renovables.

Raúl Brañes menciona algunos elementos del medio ambiente al indicar que “es claro que la vida del hombre y, en general, de todos los organismos vivos, es posible sólo dentro de la biósfera, que es el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables y en el que se integran la litósfera, la hidrosfera y la atmósfera, esto es, suelos, aguas y aire”²¹⁵.

El medio ambiente es entonces el entorno natural; lo previo y lo que rodea al ser humano y que hace biológicamente posible la vida y como consecuencia el ejercicio de los derechos de todas las personas. María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh elaboran al respecto: “Un concepto más restringido [de ambiente] incluye sólo a los recursos naturales y la interacción existente entre ellos, y un concepto más amplio comprende asimismo el paisaje y los llamados ‘valores ambientales’ de utilidad, de agrado o placer producidos por el medio ambiente”²¹⁶.

Confirmamos que medio ambiente es todo lo tradicionalmente concebido como naturaleza y sus interacciones que permiten bienes como la vida, la salud, y la calidad de vida. Observamos además como elementos consecuencia del medio ambiente a los ‘valores ambientales’, es decir la utilidad, agrado o placer para el ser humano producidos por el medio ambiente. Se puede decir que la afectación a la esfera jurídica de las personas derivada del daño al medio ambiente puede provenir de la privación de innumerables beneficios ambientales incluso de agrado o placer.

María Delia Pereiro continúa sobre los elementos del medio ambiente: “El ambiente al cual todos los seres humanos tienen derecho, como hemos visto, no se circunscribe al entorno físico y a sus elementos naturales: agua, atmósfera, biósfera,

²¹⁴ Gutiérrez Nájera, Raquel, Op. Cit., p. 1.

²¹⁵ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 18.

²¹⁶ Di Paola, Maria Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit., p. 333.

tierra, subsuelo, hay que añadir todos los demás elementos que el hombre crea y posibilitan la vida, la subsistencia y el desarrollo de los seres vivos”²¹⁷.

Barry Commoner²¹⁸ coincide en que también el medio construido se relaciona con el ser humano y con todo lo que lo rodea. Considera el mismo Commoner sobre la relación entre el medio natural y el entorno construido: “Está claro que precisamos comprender la interacción entre nuestros dos mundos: la ecosfera natural, la fina envoltura de aire que rodea al planeta, el agua y el suelo y las plantas y animales que viven en él, y la tecnosfera –lo suficientemente poderosa como para merecer tan grandioso término– hecha por el hombre. La tecnosfera se ha vuelto lo bastante grande e intensa como para alterar los procesos naturales que rigen la ecosfera. Y, a su vez, la ecosfera alterada amenaza con inundar nuestras grandes ciudades, secar nuestras ricas granjas, contaminar nuestra comida y agua y envenenar nuestros cuerpos, disminuyendo catastróficamente nuestra capacidad de proveer las necesidades humanas básicas. El ataque humano contra la ecosfera ha instigado un contraataque ecológico. Los dos mundos están en guerra”²¹⁹.

A este respecto, resalta lo proclamado en la Declaración de Estocolmo al reconocer: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. [...] Los dos aspectos del medio 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”²²⁰.

Existe una mutua interrelación entre el ser humano y el medio ambiente en el que se desarrolla. Al tiempo que las personas dependen del medio ambiente para su subsistencia, en la actualidad las actividades humanas ponen en peligro la

²¹⁷ Pereiro de Grigaravicius, María Delia, Op. Cit., p. 49.

²¹⁸ Cfr. Commoner, Barry, Op. Cit., p. 15.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 15.

²²⁰ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Apartado de Proclamaciones.

subsistencia del medio ambiente, y por lo tanto de la vida de la humanidad. El medio ambiente no es sólo el entorno natural presupuesto de existencia y viabilidad de bienes y derechos que van desde la vida y la salud, hasta el simple agrado o placer para el ser humano. Se pueden adicionar elementos creados o transformados por el hombre que interactúan con la vida, el desarrollo y el bienestar de las personas. Otros bienes o valores ambientales derivados del medio ambiente y protegidos por el mismo son: la cultura, el desarrollo social, personal y espiritual, la educación, el trabajo, el deporte y la recreación, entre otros factores económicos, sociales y culturales componentes o consecuencia del medio ambiente.

Concurre Michel Prieur al señalar sobre el medio ambiente: “Este término general precisa ser aclarado y complementado por una serie de vocablos comúnmente utilizados en sus significados a menudo semejantes: la ecología, la naturaleza, la calidad de vida, las condiciones de vida, el patrimonio”²²¹. Apunta Michel Prieur que “las condiciones de vida resultan sinónimo del medio ambiente en su sentido arquitectónico y urbanístico”²²².

María Delia Pereiro²²³ reconoce que un sector importante de la doctrina no comparte reunir en el concepto de medio ambiente el patrimonio natural y cultural. No obstante, abunda sobre los alcances del medio ambiente, que “[...] como el hombre es un ser social, el ambiente se integra con todos los bienes que caben calificar como culturales; es así como debemos agregar el patrimonio artístico e histórico que, no en vano recibe el apodo de patrimonio cultural”²²⁴.

Podemos añadir la coincidente opinión de Ricardo Luis Lorenzetti, quien sobre la conceptualización del medio ambiente apunta: “Un poco más amplia es la

²²¹ Prieur, Michel, Op. Cit., p. 1. La cita original, en francés, se lee: “Ce terme général mérite cependant d’être précisé et complété par une série d’autres vocables couramment utilisés dans des sens souvent voisins: écologie, nature, qualité de la vie, cadre de vie, patrimoine”. (Traducción propia).

²²² *Ibidem*, p. 5. La cita original, en francés, se lee: “[...] la cadre de vie est en réalité un synonyme d’environnement dans son sens architectural et urbanistique”. (Traducción propia).

²²³ Cfr. Pereiro de Grigaravicius, María Delia, Op. Cit., p. 3.

²²⁴ *Ibidem*, p. 49.

inclusión de los bienes culturales, como el patrimonio histórico”²²⁵. Continúa el mismo autor: “Otra versión más extensa abarca problemas de política social, como la pobreza o la vivienda y la calidad de vida en general”²²⁶.

La historia, la cultura y el arte han acompañado al ser humano desde su origen, resultando evidente que el denominado patrimonio cultural y los beneficios que brinda a las personas sean considerados medio ambiente. También son elementos del medio ambiente los problemas sociales que condicionan el entorno de las personas, como la pobreza o la vivienda. En general cualquier beneficio derivado del medio ambiente, así como las condiciones del entorno que inciden en la esfera jurídica del ser humano se consideran elementos del medio ambiente.

Existen opiniones integradoras del significado de medio ambiente, como la de Silvia Jaquenod: “Ambiente es el sistema constituido por diferentes elementos, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un lugar y momento determinados la vida y el desarrollo de los organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistémica y dialéctica de relaciones de intercambio entre el hombre y los diferentes elementos”²²⁷.

Así, estima César Nava Escudero que como parte de la crisis ambiental bajo la tutela del derecho ambiental, “podemos caracterizar el concepto jurídico de ambiente como:

- El medio natural, [...] esto es, toda especie o forma de vida no humana, y todos los recursos (como aire, agua, suelo, etcétera) y sus procesos naturales (como ciclos climáticos, servicios ambientales, evolución de las especies, etcétera). [...]
- El medio construido, que comprende todo lo humano, esto es, el paisaje urbano, las mega-ciudades con sus mega-poblaciones, los monumentos

²²⁵ Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría...*, Op. Cit., p. 14.

²²⁶ *Ídem*.

²²⁷ Jaquenod de Zsögön, Silvia, Op. Cit., p. 39.

artísticos e históricos, los centros ceremoniales sagrado-ancestrales, etcétera. [...]

- La salud, bienestar y calidad de vida de los seres humanos [...].
- Las relaciones complejas de reciprocidad que comprenden todos esos acontecimientos derivados de la relación del ser humano con el ambiente [...] en donde prevalece un fenómeno de interdependencia recíproca. [...]”²²⁸.

En conclusión, como bien jurídicamente tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA podemos definir al medio ambiente como el complejo sistema que permite y condiciona la vida del ser humano en condiciones de dignidad para su desarrollo y bienestar, compuesto por elementos materiales e inmateriales y sus interacciones que en ese sentido inciden en la esfera jurídica de las personas. Entre estos elementos se encuentran los recursos naturales, la vida silvestre y la salud pública; el suelo, el subsuelo, el agua y el aire; todos los organismos vivos y los elementos necesarios para su subsistencia; la biósfera y los ecosistemas naturales; la actividad, los procesos y las complejas relaciones de los organismos vivos; el clima y los servicios ambientales; el medio artificial construido por el hombre; el patrimonio artístico, cultural, histórico, urbanístico y arquitectónico; así como los factores económicos, sociales y culturales, tales como la educación, la cultura, la vivienda, el trabajo, el desarrollo personal y el desarrollo social y espiritual; problemas de política social como la pobreza; la calidad y las condiciones de vida; y finalmente, cualquier bien o valor ambiental de utilidad, agrado o placer para el ser humano.

Complementa César Nava Escudero²²⁹ que pueden ser considerados ‘medio ambiente’ todos los elementos que formen parte de la crisis ambiental, así como los factores que incidan en el ser humano en las relaciones complejas de reciprocidad o interdependencia entre el ser humano y el medio ambiente.

²²⁸ Nava Escudero, César, *Ciencia...*, Op. Cit., pp. 279-280.

²²⁹ Cfr. *Ídem*.

Por supuesto se podrían agregar algunos conceptos como ciencia y tecnología, que sin duda tienen un beneficio para el medio ambiente de toda la humanidad tanto para su entendimiento como para su protección.

Aclara Ricardo Luis Lorenzetti sobre el concepto de medio ambiente: “Una definición puede incluir un listado de elementos que integran el concepto, lo cual es bueno pero es insuficiente, ya que siempre habrá algún aspecto no incluido u otro novedoso que se tiene que incluir”²³⁰.

Es por este reconocimiento del concepto de medio ambiente como inacabado que no ahondaremos más en la compleja tarea de su definición. No obstante, resaltamos el amplio significado que este concepto puede alcanzar; medio ambiente podría ser todo lo que conocemos y lo que estamos por conocer, en tanto permita e influencie el entorno de condiciones necesarias para la vida digna, el desarrollo y el bienestar de todas las personas, incluso de las generaciones futuras.

Para efectos del artículo 180 de la LGEEPA, será finalmente el daño al medio ambiente el que en cada caso concreto determinará a las personas que integran la comunidad afectada. Aunque existe un medio ambiente global, el medio ambiente de las personas de las comunidades afectadas será aquello que se ajuste al concepto de medio ambiente que hemos estudiado y cuyo daño provoque un perjuicio en la esfera jurídica de las personas de las comunidades posiblemente afectadas, quienes deberán demostrarlo en la impugnación para acreditar su interés legítimo. Nos resta estudiar la forma en que el daño al medio ambiente puede perjudicar la esfera jurídica de las personas y las formas en que podrán demostrarlo.

²³⁰ Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría...*, Op. Cit., p. 14.

CAPÍTULO 4

EL DAÑO AMBIENTAL Y SU DEMOSTRACIÓN POR PARTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS

4.1. EL DAÑO AMBIENTAL

Valiéndonos de los elementos que hasta ahora nos ha traído esta investigación y con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA, nos resta indagar sobre el daño ambiental que deben demostrar las personas integrantes de las comunidades posiblemente afectadas por actos administrativos que originen o puedan originar un daño al medio ambiente para finalmente acreditar su interés legítimo y poder exigir la legalidad del acto administrativo reclamado. Reiteramos que tal como explica Tomás Hutchinson: “la configuración del daño ambiental colectivo depende, lógicamente, de la noción que se adopte sobre el ambiente”²³¹.

Como advertimos, señala el artículo 180 de la LGEEPA que tendrán interés legítimo para accionar la impugnación prevista por el mismo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por las obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental y que originen o puedan originar un daño al medio ambiente. Hemos determinado que la situación que califica a las personas como miembros de la comunidad afectada es el perjuicio a la esfera jurídica sufrido derivado del daño al medio ambiente que originen o puedan originar las obras o actividades correspondientes al acto administrativo que se impugna. Debemos entonces indagar sobre el daño al medio ambiente que afecta a las comunidades, lo cual determina a su vez a las personas que la integran.

Para poder comprender lo que se entiende por daño al medio ambiente, comenzaremos por definir el concepto de ‘daño’, el cual de acuerdo con el

²³¹ Hutchinson, Tomás, “Responsabilidad pública ambiental”, en Mosset Iturraspe, Jorge, Hutchinson, Tomás y Alberto Donna, Edgardo, *Daño ambiental*, Segunda edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Tomo II, 2011, p. 136.

Diccionario de la Real Academia Española²³² puede significar: “Causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia” y “Maltratar o echar a perder algo”.

Destaca Jorge Mosset Iturraspe que no existe la necesidad de crear una nueva disciplina para el derecho del daño ambiental: “el Derecho de Daños, ha dado ya –antes de ahora.- pruebas acabadas de su maleabilidad, de su aptitud para adaptarse a circunstancias diferentes y, de este modo, dar la respuesta adecuada a los “hechos nuevos”, productos de los “tiempos nuevos””²³³.

Raymond Guillien y Jean Vincent²³⁴ consideran en su *Diccionario Jurídico* que el daño debe entenderse como “perjuicio”. Sobre esta aseveración, Juan Carlos Henao considera que aunque “hay sectores de la doctrina y la jurisprudencia que sí hacen la distinción entre los dos conceptos [daño y perjuicio] [...], dicha diferencia no genera consecuencias”²³⁵.

De Pina y De Pina Vara señalan que el daño es: “Mal, perjuicio, deterioro causado a una persona por otra u otras, o por el hecho de las cosas”²³⁶. Concluye Juan Carlos Henao que “el daño en sentido jurídico reproduce el sentido común del término: la alteración negativa de un estado de cosas existente”²³⁷.

Ilustra Jorge Bustamante Alsina: “Nadie está autorizado a desbordar su órbita de facultades e invadir la ajena. Si ello ocurre se configura el daño en sentido lato, pero cuando la lesión recae en los bienes que constituyen el patrimonio de una

²³² Real Academia Española, Op. Cit.

²³³ Mosset Iturraspe, Jorge, “El daño ambiental en el derecho privado”, en Mosset Iturraspe, Jorge, Hutchinson, Tomás y Alberto Donna, Edgardo, Op. Cit., p. 128.

²³⁴ Cfr. Guillien, Raymond y Vincent, Jean, *Diccionario jurídico*, Segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001, p. 127.

²³⁵ Henao, Juan Carlos, *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 77.

²³⁶ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*, Trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 213.

²³⁷ Henao, Juan Carlos, Op. Cit. p. 84.

persona, la significación del daño se contrae y se concreta en el sentido estricto de daño patrimonial”²³⁸.

Por lo tanto, de los análisis semánticos y doctrinarios podemos concluir para los efectos de esta investigación, que existe daño cuando se presenta perjuicio, lesión, menoscabo o deterioro, alterando negativamente un estado de cosas existente, ocasionado por otra(s) persona(s) o por cualquier hecho, y que tal como indica Bustamante Alsina, no se limita al daño patrimonial causado a las personas.

Habiendo comprendido el daño, debemos también observar la doctrina desarrollada específicamente en torno al daño al medio ambiente, al que en adelante denominamos daño ambiental en concordancia con los registros de su estudio. Néstor Cafferatta y Augusto Morello definen al daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”²³⁹.

Coincide Ricardo Luis Lorenzetti, quien considera: “El daño ambiental es definido como toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”²⁴⁰.

Así mismo, Charles Gonthier apunta: “Toda disminución en la cantidad o la calidad de los bienes y servicios ambientales derivada de una alteración del medio ambiente por una actividad puede considerarse como un daño ambiental”²⁴¹.

²³⁸ Bustamante Alsina, Jorge, *Teoría general de la responsabilidad civil*, Octava edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 157.

²³⁹ Morello, Augusto M. y Cafferatta, Néstor A., Op. Cit., p. 97.

²⁴⁰ Lorenzetti, Ricardo Luis, “La protección jurídica del ambiente”, LL, 1997 E 1467, citado en Ghersi, Carlos A., Lovece, Graciela y Weingarten, Celia, *Daños al ecosistema y al medio ambiente. Cuantificación económica del daño ecoambiental*, Segunda edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012, p. 28.

²⁴¹ Gonthier, Charles, “El uso de la ley para proteger los recursos naturales”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 409.

El daño ambiental es el detrimento, perjuicio, lesión, menoscabo o deterioro, del medio ambiente, alterando negativamente su estado de cosas existente, así como la derivada disminución en la cantidad o calidad de los bienes ambientales.

Observamos que la LGEEPA no define expresamente al daño ambiental, aunque sí a algunos conceptos relacionados. José Juan González Márquez coincide en que “[la LGEEPA] tampoco reguló propiamente la figura de daño ambiental ya que en su capítulo de definiciones, [sólo] se refirió a la emergencia ecológica, a la contingencia ambiental y al impacto ambiental”²⁴². El autor se refiere al artículo 3 de la LGEEPA, cuyos conceptos relacionados son los siguientes:

ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

VIII.- Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;

[...]

XII.- Desequilibrio ecológico: 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;

[...]

XVI.- Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;

[...]

XX.- Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;

[...].

²⁴² González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, pp. 109-110.

A partir de su publicación en 2013, la LFRA define en su artículo 2 al daño ambiental, aunque para efectos de dicha ley, de la siguiente forma:

Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley se estará a las siguientes definiciones [...]. Se entiende por:

[...]

III. Daño al ambiente: 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 [...].

A su vez, el mencionado artículo 6, establece lo siguiente:

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.

Observamos que para efectos de la legislación relativa a la responsabilidad ambiental, se considera daño al ambiente a la pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de: los hábitat, de los ecosistemas, de los recursos naturales, y en general de los elementos naturales y sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan.

Hacemos notar que la LFRA establece que no se considerará que existe daño ambiental cuando los daños no sean adversos en virtud de no rebasar los límites previstos por las normas ambientales. Aunque de conformidad con el artículo 180 de la LGEEPA los actos impugnados deben contravenir normas ambientales, tal como analizaremos más adelante, en ocasiones no rebasar los límites legalmente tolerados no asegura la inexistencia de daño ambiental, ni viceversa.

Maria Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh advierten sobre el daño ambiental: “Muchas actividades humanas necesariamente producen efectos e impactos en el entorno, que pueden considerarse como ‘daño ambiental’. Es decir, el daño ambiental es intrínseco y propio de la actividad, por más que la misma se desarrolle con la mayor diligencia y cuidado”²⁴³.

Sobre el problema ambiental, Silvia Jaquenod: “Entendiendo que la realidad está constituida por lo natural y lo social en su mutua interrelación, entonces, la relación ambiente-desarrollo es ineludible, íntima e inseparable. Esto implica, necesariamente, que no es posible interpretar el fenómeno del desarrollo

²⁴³ Di Paola, María Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit, p. 345.

prescindiendo de la dimensión ambiental y, paralelamente, no será posible alcanzar objetivos y metas de desarrollo en forma separada del problema ambiental”²⁴⁴.

María Delia Pereiro subraya que “el daño ambiental se configura cuando la degradación de los elementos que constituyen el medio ambiente o el entorno ecológico, adquiere cierta gravedad que excede los niveles, guías de calidad, estándares o parámetros que constituyen el límite de la tolerancia que la convivencia impone necesariamente”²⁴⁵. Al respecto, agrega Tomás Hutchinson que “el daño colectivo ambiental o ecológico ocurre cuando el ambiente aparece degradado más allá de lo tolerable [...]”²⁴⁶.

El impacto ambiental es inherente a la actividad humana, por lo que debe existir una gravedad tolerada. Cuando se degrada al medio ambiente más allá de lo tolerable se constituye daño ambiental, sobre lo cual abundaremos más adelante.

Resulta relevante en este momento la advertencia que al respecto hacen María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh sobre el daño ambiental, al indicar que “cabe traer a colación la distinción realizada por diversos autores en el ámbito del derecho minero, en relación a los conceptos de alteración y daño. Consideran que una alteración puede estimarse como una consecuencia provocada al ambiente, que no sea irreversible y que el propio sistema natural permita, denotando la posibilidad del desarrollo de la capacidad autorregenerativa de los ecosistemas. En cuanto al daño, lo identifican como una degradación que se provoque al ambiente con la consiguiente imposibilidad natural del ecosistema de desarrollar su capacidad autorregenerativa”²⁴⁷.

Por lo tanto, y aunque esta observación se refiere a la doctrina del derecho minero, por analogía y en armonía con las demás opiniones consultadas, queda

²⁴⁴ Jaquenod de Zsögön, Silvia, Op. Cit., Op. Cit., p. 47.

²⁴⁵ Pereiro de Grigaravicius, María Delia, Op. Cit., p. 62.

²⁴⁶ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p. 155.

²⁴⁷ Di Paola, Maria Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit., p. 345.

claro que daño ambiental no es solamente una alteración al medio ambiente, sino que resulta necesario que esta alteración sea degradante y negativa, causando una disminución en la cantidad o calidad de los elementos del medio ambiente que hayan sido afectados.

Maria Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh, resaltan sobre el daño ambiental lo siguiente:

En este sentido, la doctrina ha distinguido entre el daño al ambiente y el daño a los recursos naturales, como dos variantes del concepto. El daño al ambiente, propiamente dicho, abarca los componentes bióticos y abióticos de los ecosistemas, al igual que las relaciones e interacciones entre ellos, incluyendo también el patrimonio estético y acervo cultural. El daño a los recursos naturales, en cambio, comprende el menoscabo o destrucción de bienes o elementos de la naturaleza, siempre que éstos posean un valor comercial determinable²⁴⁸.

Precisa Jorge Mosset Iturraspe: “Daño ecológico es toda degradación ambiental que alcanza:

- 1) Al hombre, en su salud, seguridad o bienestar, en sus actividades sociales o económicas;
- 2) las formas de vida animal o vegetal;
- 3) el medio ambiente en sí mismo considerado, tanto desde el punto de vista físico como estético”²⁴⁹.

El daño al medio ambiente -o daño ambiental- es el perjuicio, alteración negativa, lesión, menoscabo o deterioro de lo que en esta investigación hemos definido como medio ambiente, alterando negativamente su estado existente. Estudiaremos el vínculo entre el daño ambiental y la esfera jurídica de las personas.

²⁴⁸ *Íbidem*, p. 352.

²⁴⁹ Mosset Iturraspe, Jorge, Op Cit., p. 94.

4.2. EL DAÑO AMBIENTAL EN PERJUICIO DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS

El interés legítimo implica la afectación a la esfera jurídica, directamente o en virtud de una situación especial frente al orden jurídico, misma que deberá demostrarse en relación con el daño ambiental para los efectos del artículo 180 de la LGEEPA. Habremos de indagar sobre la forma en que el daño ambiental perjudica la esfera jurídica de las personas en concurrencia, integrándolos en una comunidad.

Al respecto, Raúl Brañes considera: “Las características específicas del daño ambiental ponen de manifiesto [...] que su regulación no puede hacerse como un asunto que concierne sólo a los intereses de los particulares. En efecto, dicho daño puede afectar no sólo a las personas individualmente consideradas y a sus bienes, sino también a la sociedad en su conjunto como titular del patrimonio ambiental y, además, a las generaciones que nos sucederán”²⁵⁰.

En coincidencia con el estudio del medio ambiente, el daño ambiental puede afectar no solamente a las personas individualmente y a sus bienes, sino a todas las personas como titulares del medio ambiente común. Debemos identificar a las personas de las comunidades afectadas, es decir a las personas cuya esfera jurídica sufre un perjuicio derivado de obras o actividades correspondientes al acto administrativo impugnado que originen o puedan originar un daño ambiental.

Tradicionalmente para efectos legales se ha considerado que una comunidad se determina por la cercanía, por su lugar de residencia. En este sentido se han pronunciado Tribunales Colegiados de Circuito, sobre los requisitos de acreditación del interés legítimo de los integrantes de la comunidad afectada en materia de daño ambiental establecidos en la LFRA, mediante la tesis que se transcribe:

²⁵⁰ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 284.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. PARA ACREDITARLO, LAS PERSONAS MORALES PRIVADAS MEXICANAS CUYO OBJETO SOCIAL SEA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN GENERAL, DEBEN DEMOSTRAR QUE SUS INTEGRANTES SON VECINOS O HABITAN EN LA COMUNIDAD ADYACENTE AL LUGAR DONDE SE OCACIONÓ EL DAÑO²⁵¹.

De conformidad con el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, el quejoso es una de las partes en el juicio de amparo, y es aquella persona (física o moral), 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 fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y, con ello, se produzca una afectación real y actual en su esfera jurídica, ya sea directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Así, respecto al interés legítimo tratándose de las personas morales privadas mexicanas cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, debe tomarse como parámetro lo previsto en el numeral 28, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, es decir, para acreditarlo, dichos entes jurídicos deben, al margen de que su domicilio social se encuentre ubicado en el lugar donde se ocasionó el daño al ambiente, demostrar durante la tramitación del juicio de amparo, con medios de convicción idóneos y objetivos, que sus integrantes son vecinos o habitan en la comunidad adyacente al lugar referido.

Consideramos para el caso del artículo 180 de la LGEEPA que este criterio ha sido rebasado, pues tal como hemos analizado en capítulos anteriores, la comunidad afectada se integra por las personas cuya esfera jurídica se vea afectada

²⁵¹ Tesis XXI.1o.P.A.25 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, t. III, agosto de 2015, p. 2382.

por el daño ambiental, lo cual no depende en todos los casos de la vecindad con las obras o actividades que originen o puedan originar un daño ambiental. Sirve de referencia para demostrar lo anterior la siguiente tesis de la Primera Sala de la SCJN formulada en 2015 que considera al artículo 28 de la LFRA, mencionado en la tesis anterior, transgresor de derechos e inhibidor de la tutela jurídica del medio ambiente:

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA²⁵².

El precepto, párrafos y fracción citados reconocen el derecho e interés legítimo a las asociaciones civiles para ejercer la acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las prestaciones a que se refiere la ley; sin embargo, también prevén que las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, deben actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocasionado al ambiente y acreditar que fueron legalmente constituidas, por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda. En cambio, en una acción con un objeto similar (acción difusa ambiental), como son las acciones colectivas, previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no se exigen esos presupuestos de legitimación. De ahí que el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que establece dichos requisitos, viola los artículos 4o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el legislador estableció dos requisitos de legitimación distintos en dos mecanismos que tienen por objeto proteger al medio

²⁵² Tesis 1a. CXLIV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 456. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

ambiente, lo que transgrede el derecho a una tutela judicial efectiva, toda vez que la imposición de mayores requisitos de legitimación, sin justificación, inhibe a las asociaciones civiles el ejercicio de las acciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, no obstante que el propio legislador, en un medio de defensa similar, no impuso dichos requisitos.

Prevalece la exigencia de menores requisitos para acreditar el interés legítimo en acciones tendientes a la protección del medio ambiente, pues la imposición de mayores requisitos de legitimación como la demostración de vecindad inhibe la protección del medio ambiente. Como hemos estudiado, para efectos del artículo 180 de la LGEEPA, la afectación a la esfera jurídica proveniente del daño ambiental es la circunstancia que comparten y que integra a los miembros de la comunidad afectada, lo cual deberá demostrarse para acreditar el interés legítimo.

José Juan González Márquez explica sobre el daño ambiental: “Por otra parte, los efectos del daño ambiental son en muchos aspectos desconocidos. No se sabe con certeza su alcance personal o material, es decir el número de sujetos o bienes jurídicos afectados, tampoco su alcance temporal, es decir cuándo se producirán los daños y si éstos pueden reproducirse o tener efectos secundarios más graves que los iniciales. En ocasiones, el daño se ha originado en un pasado tan remoto que no se puede identificar a ningún autor”²⁵³.

Consideramos que cuando se trata de daño ambiental, la determinación precisa de su alcance tanto personal como material es más compleja que el criterio de vecindad o adyacencia que en ocasiones se ha utilizado para calificar la existencia de interés legítimo para accionar la tutela jurídica del medio ambiente. Se dificulta también la identificación del origen y de las consecuencias del daño ambiental, por lo que continuaremos estudiando sus particularidades y la afectación a la esfera jurídica de las personas derivada del daño ambiental.

²⁵³ González Márquez, José Juan, Op. Cit., p. 104.

Abunda González Márquez sobre los alcances del daño ambiental: “Sin embargo, los daños al ambiente en la mayoría de los casos, por un lado *afectan a una pluralidad de personas*, y por el otro *suelen ser imputables a una colectividad de causantes*”²⁵⁴. Agrega el autor: “El carácter colectivo de los daños al ambiente puede predicarse tanto respecto de los grupos u organizaciones a quienes los daños puedan imputarse, cuanto de los perjudicados que, muchas veces son conjuntos muy numerosos de personas”²⁵⁵. Y continúa: “Por otra parte, el carácter colectivo de los daños al ambiente también se expresa en el hecho de que éste puede ocurrir sin que al mismo tiempo ocurran daños particulares *estricto sensu*, al afectar el entorno o equilibrio ecológico sin dañar a un sujeto en su salud o patrimonio”²⁵⁶.

El daño ambiental suele afectar a una pluralidad de personas, lo cual puede ocurrir sin que al mismo tiempo ocurran daños particulares en su sentido tradicional, sobre lo cual abundaremos en adelante.

Coincide Raúl Brañes en cuanto al surgimiento de daños ambientales colectivos: “La lógica individual decimonónica que inspira a todo el derecho civil y, en el caso que ahora interesa, a la regulación de la responsabilidad por el daño que generan los hechos ilícitos, no contempla la situación de daños que están más allá de los intereses de las personas individualmente consideradas”²⁵⁷.

María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh detallan lo siguiente:

Por esta causa, antes de ingresar en el campo de las instituciones jurídicas requeridas para encauzar la cuestión del daño y de la responsabilidad por su reparación, cabe realizar una primera distinción

²⁵⁴ *ídem*.

²⁵⁵ *Íbidem*, p. 105.

²⁵⁶ *Íbidem*, p. 106.

²⁵⁷ Brañes Raúl, Op. Cit., p. 284.

conceptual, distinguiendo entre dos especies sutilmente diferentes del fenómeno comúnmente catalogado como ‘daño ambiental’:

a. Daños provocados al ambiente: Estimamos que existe un concepto de daño, más puramente identificado con la idea de “daño ambiental”, como un perjuicio o menoscabo soportado por los elementos de la naturaleza o el medio ambiente, sin afectar específicamente a personas o cosas bajo una tutela jurídica específica. Se trata de un daño al medio, ya sea mediante su alteración o destrucción parcial o definitiva, y que afecta a la calidad de vida de los diversos seres vivos del planeta o a sus ecosistemas.

b. Daños provocados a los individuos a través del ambiente: Se refiere a las diversas hipótesis de daño, ya reconocidos por el derecho clásico que reviste implicancias ecológicas o ambientales. Si bien estos casos, reciben la atención doctrinaria y judicial con el rótulo de daño ambiental, las reglas que establecen el resarcimiento pecuniario, no difieren sustancialmente de las reglas clásicas del derecho civil en materia de atribución de responsabilidad. En estos casos, se trata de un daño a las personas o a las cosas, por una alteración al medio ambiente, a causa del obrar humano. No se trata de un daño directo al ambiente, sino de un daño a las personas o a las cosas, por un menoscabo al medio ambiente²⁵⁸.

Advertimos que el daño ambiental tiene diversas especies sutilmente distintas que pueden afectar la esfera jurídica de las personas. En opinión de los autores recién citados, por una parte existen daños provocados al medio ambiente sin afectar específicamente a personas o cosas bajo una tutela específica, pero que aun así pueden afectar a los seres vivos en general, incluso a los seres humanos. Por otro lado, existen también los daños a los individuos a través del medio

²⁵⁸ Di Paola, Maria Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit., p. 334.

ambiente, referibles al daño a las personas por una alteración o menoscabo al medio ambiente. Procederemos a aclarar esta distinción.

Sobre los primeros explica Jorge Mosset Iturraspe: “El ambiente puede ser, en casos plurales, el directamente dañado, sin perjuicio de las consecuencias que pueda ese menoscabo irradiar sobre la persona o sobre su patrimonio”²⁵⁹.

A su vez, María Delia Pereiro de Grigaravicius nos indica: “El daño ambiental es una expresión ambivalente, pues tanto sirve para enunciar la lesión al interés común que la actividad humana causa al medio ambiente, en cuyo caso se le denomina ‘impacto ambiental’, así como el perjuicio que éste ocasiona de rebote a los intereses particulares de las personas sometidas al ambiente degradado que afecta su calidad de vida como derecho subjetivo”²⁶⁰.

Continuamos analizando la opinión de Jesús Jordano Fraga: “Aunque sea posible imaginar una relación individual de cada ciudadano con el medio ambiente y lesiones del bien jurídico limitadas o circunscritas a una persona individual, es la sociedad en su conjunto la que ostenta su titularidad. [...] En estos casos, las repercusiones negativas del deterioro del medio ambiente afectan a la sociedad en su conjunto. [...] Aunque puedan existir cercanías o relaciones de proximidad o intensidad, en última instancia es la sociedad, la colectividad, la que sufre el daño provocado”²⁶¹. Opina Raúl Brañes al respecto que “un hecho o una omisión que pueda afectar a una persona o a un grupo de personas puede representar también un daño al patrimonio común de la nación. La reparación de ese daño específico al patrimonio común de la nación carece de la regulación específica que requiere”²⁶².

El medio ambiente puede ser directamente dañado en adición a la afectación que de rebote causa el daño ambiental sobre las personas individualmente. Aunque

²⁵⁹ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 93.

²⁶⁰ Pereiro de Grigaravicius, María Delia, Op. Cit., p. 62.

²⁶¹ Jordano Fraga, Jesús, Op. Cit., p. 80.

²⁶² Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 284.

cada persona tiene una relación individual con el medio ambiente, las consecuencias del daño ambiental pueden afectar a la sociedad en su conjunto, incluso a toda la humanidad.

Ejemplifica Demetrio Loperena Rota: “La contaminación atmosférica, la lluvia ácida, los residuos cancerígenos son problemas que nos afectan individual y colectivamente. Son daños efectivos. La peculiaridad de la mayor parte de los daños ambientales reside en que no afectan a una persona en particular, como es usual en otro tipo de daño, sino a la sociedad en su conjunto”²⁶³.

Tania García López comenta: “Los daños ambientales son autónomos y diferentes de los daños personales; por lo que en ocasiones, es posible que una conducta produzca, además de daños al ambiente, lesiones a particulares”²⁶⁴.

En este contexto observamos la opinión de Carlo Ghersi, Graciela Lovece y Celia Weingarten: “Daño sufrido colectivamente es el que afecta simultáneamente o sucesivamente a varias personas. Dentro de esta noción cabe la suma de daños individuales”²⁶⁵. Incluso opinan que en ocasiones el sujeto dañador del medio ambiente resulta afectado como integrante de la sociedad²⁶⁶. Coincide Jaime Orlando Santofimio: “[...] el daño colectivo es aquel que no afecta a personas en particular, sino a la comunidad en su totalidad”²⁶⁷.

Existen entonces daños colectivos e individuales derivados del daño ambiental. Para acreditar el interés legítimo con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA se deberá demostrar el daño ambiental del que se trate y su derivada afectación a la esfera jurídica del promovente ya sea de forma individual o colectiva.

²⁶³ Loperena Rota, Demetrio, Op. Cit., p. 62.

²⁶⁴ García López, Tania, Op. Cit., p. 171.

²⁶⁵ Ghersi, Carlos A., Lovece, Graciela y Weingarten, Celia, Op. Cit., p. 28.

²⁶⁶ *Íbidem*, p. 113.

²⁶⁷ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Op. Cit., p. 35.

Reitera Aurora Besalú: “[...] frecuentemente, el atentado al medio ambiente afecta, al mismo tiempo, y de manera irreversible el patrimonio colectivo de todos los seres vivos. De allí, que algunos engloban en la definición de daño ambiental, el daño causado directamente al medio ambiente, considerado en sí mismo, independientemente de sus repercusiones sobre las personas o sus bienes”²⁶⁸.

Carlos Aníbal coincide e ilustra: “Los perjudicados por el daño ambiental pueden ser los particulares, pero básicamente es la sociedad toda. De allí la necesidad imperiosa de instrumentar y de utilizar por los operadores jurídicos las acciones colectivas, ya que también como el Dios Jano, el daño ambiental tiene dos caras: la primera, que mira el daño personal producido por el ambiente contaminado, y la segunda, que ve el daño colectivo del ambiente contaminado protegiendo los intereses difusos de toda la sociedad”²⁶⁹.

Queda en evidencia que los afectados por el daño ambiental pueden ser los particulares, pero básicamente es la sociedad toda, miembros todos de una comunidad que comparte el medio ambiente. En este entendido, todas las personas, incluso las generaciones futuras, como titulares del patrimonio ambiental tienen interés legítimo para combatir actos administrativos ante un daño al medio ambiente que puede afectar a las personas individualmente o a toda la humanidad.

Raúl Brañes elabora sobre las implicaciones del daño ambiental: “Las características del daño ambiental se pueden apreciar también a partir de la diferenciación que hace una autora [Silvana Graf, La responsabilidad civil ambiental y la tutela de los intereses colectivos] entre los siguientes tipos de daños: 1) el daño ambiental colectivo, que afecta un bien que por su naturaleza pertenece a todos los integrantes de un grupo, comunidad o nación, o a todos los habitantes de este planeta, como la atmósfera y las aguas, la flora y fauna silvestres o el paisaje: 2) el daño ambiental individual, que afecta de manera particular y diferenciada a

²⁶⁸ Besalú Parkinson, Aurora V. S., Op. Cit., pp. 199-200.

²⁶⁹ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 95.

individuos particulares, por lo general en lo que se refiere a su salud y a su propiedad; y 3) el daño ambiental común, que es una categoría intermedia referida a los daños sufridos por individuos identificables, pero comunes a muchas personas que forman parte de un grupo o colectividad también claramente identificable”²⁷⁰.

Finalmente, Carlos Aníbal Rodríguez concilia las opiniones consultadas: “Debemos hacer notar que cuando hablamos de la ‘persona’ en el Derecho Ambiental la consideramos tanto individualmente como formando parte de un colectivo, por cuanto se trata fundamentalmente de proteger bienes colectivos, que pertenecen a toda la sociedad (el ambiente)”²⁷¹.

El daño ambiental es una especie de daño que afecta no únicamente a las personas en lo individual, sino a la sociedad en su conjunto e incluso a las generaciones futuras. En derecho ambiental la persona es considerada en lo individual y como parte de toda la humanidad o de la comunidad afectada en el caso concreto. En cuanto al artículo 180 de la LGEEPA, para la acreditación del interés legítimo, bastará con demostrar un daño ambiental ya sea individual o colectivo, pues en ambos casos puede resultar afectada la esfera jurídica del interesado. Procedemos a analizar en las formas que exige la demostración del daño ambiental.

4.3. DEMOSTRACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL POR PARTE DE LAS PERSONAS DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia relativas al artículo 180 de la LGEEPA previamente analizadas, la demostración del daño ambiental no es necesaria para la admisión de la impugnación respectiva. El artículo 180 sí establece que para el éxito de sus pretensiones las personas que tengan interés legítimo deberán demostrar durante la substanciación que las obras o actividades a las que se refiere el mismo artículo originan o pueden originar un daño al medio ambiente.

²⁷⁰ Brañes Raúl, Op. Cit., p. 283.

²⁷¹ Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 42.

El artículo 180 de la LGEEPA establece también que las formas procesales en las que puede materializarse la impugnación prevista por dicho artículo son el procedimiento administrativo de recurso de revisión previsto por la LFPA y el proceso administrativo de juicio de nulidad ante el TFJA contemplado en la LFPCA. Comenzaremos por analizar lo que determina la legislación en cuanto a la demostración procesal de las pretensiones para cada medio de impugnación.

4.3.1. DEMOSTRACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVO Y EL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO ANTE EL TFJA

Para definir las formas de demostrar en la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA, estudiaremos lo que a la letra dicen la LFPA y la LFPCA, leyes procedimentales aplicables, supletoriamente al recurso de revisión administrativo previsto por la LGEEPA, y al juicio de nulidad ante el TFJA, respectivamente.

Así, comenzando por el recurso administrativo de revisión que tal como hemos determinado puede promoverse previamente a la interposición del juicio de nulidad, el artículo 50 de la LFPA establece lo siguiente:

ART. 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la

admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

Entonces, en el caso del recurso de revisión administrativo, con excepción de la confesional de las autoridades, se permiten toda clase de pruebas.

Así mismo, se establece que la autoridad que conozca del caso, podrá allegarse de los medios de prueba necesarios. En este sentido, el artículo 49 de la LFPA establece que “los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento”.

En cuanto al juicio de nulidad ante el TFJA, la LFPCA establece en su artículo 40, lo siguiente:

ARTÍCULO 40.- En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Adicionalmente, la LFPCA establece sobre el papel del Magistrado Instructor en el juicio de nulidad, lo siguiente:

ARTÍCULO 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

Así, tenemos que podrá el Magistrado Instructor ordenar la práctica de cualquier diligencia para un mejor conocimiento de los hechos, o proveer la prueba pericial cuando las partes no la hubieran ofrecido y en el juicio se planteen cuestiones técnicas (como las ambientales).

Teniendo conocimiento de las formas procesales que se deberán seguir para la demostración en el procedimiento y el proceso fundados en el artículo 180 de la LGEEPA, continuaremos estudiando las opiniones doctrinarias que nos permitirán un mejor entender de la demostración específica del daño ambiental.

4.3.2. LA INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA

José Juan González Márquez anticipa que “[...] las particularidades del daño ambiental que hemos descrito plantean [...] problemas que el derecho tradicional de daños no puede resolver”²⁷².

El artículo 180 de la LGEEPA prevé la impugnación de actos administrativos no solamente que originen, sino también que puedan originar un daño ambiental. Estudiaremos la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de que un daño ambiental suceda. Además, tratándose de medio ambiente existe una gran incertidumbre científica tanto en el origen como en la posibilidad de origen de daño ambiental.

Resaltamos del artículo 180 de la LGEEPA lo siguiente: “[...] 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 dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública”. Observamos que el legislador, al redactar el artículo 180 que nos ocupa, distinguió el origen y la posibilidad de origen de daño al medio ambiente. Comenzaremos por indagar sobre esta distinción.

El artículo 180 de la LGEEPA prevé la posibilidad de impugnar actos administrativos que puedan originar un daño ambiental, es decir, un daño ambiental que todavía no sucede. Pese a que la demostración de un daño ambiental existente no resulta tarea sencilla, demostrar un daño posible acarrea algunas tareas adicionales que analizaremos antes de estudiar sus similitudes.

Comencemos reconociendo lo que Tania García López señala: “El derecho ambiental tiene un carácter básicamente preventivo, que busca evitar al daño

²⁷² González Márquez, José Juan, Op. Cit., p. 107.

ambiental [...]”²⁷³. “El enfoque preventivo del derecho ambiental consiste en que las normas jurídicas establezcan disposiciones tendentes a que el daño ambiental no se cause, finalidad que se puede alcanzar mediante el establecimiento de medidas específicas para la ejecución de actividades que puedan ocasionarlo, mediante la delimitación en el uso de determinados materiales o, en su caso, exigiendo el manejo de una tecnología determinada”²⁷⁴.

Comenta Jorge Mosset Iturraspe²⁷⁵ que la incertidumbre es naturalmente inherente a los problemas ambientales, sobre todo ante una nueva realidad y sus alteraciones desconocidas. Por lo tanto, continúa el autor, en materia de daño ambiental diciendo que “siempre es mejor [...] anticipar que reparar; porque, además, la indemnización jamás cubre la totalidad de los perjuicios padecidos”.

La distinción hecha por el legislador en el artículo 180 de la LGEEPA puede deberse a que el derecho ambiental tiene un carácter preventivo que busca evitar que el daño ambiental se origine: siempre es mejor anticipar que reparar. Además, el artículo 180 reconoce la incertidumbre inherente a los problemas ambientales.

Confirma lo anterior la opinión del Banco Mundial en su Informe sobre el desarrollo mundial de 1992: “La incertidumbre es inherente a los problemas ambientales”²⁷⁶. Adriana Bestani así considera: “Cuando se habla de sistemas vivos, la norma es una gran incertidumbre científica”²⁷⁷.

Jorge Mosset Iturraspe ejemplifica: “Pero hemos visto que los hechos contaminantes o degradatorios pueden ser uno o varios, originados en una misma o en distintas personas, hechos que se prolongan en el tiempo y van sumando sus efectos nocivos, en ocasiones agravando los resultados dañosos y en otras

²⁷³ García López, Tania, Op. Cit., p. 172.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 153.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 88.

²⁷⁶ Informe sobre el desarrollo mundial 1992: Desarrollo y medio ambiente, Banco Mundial. 1992/05/01.

²⁷⁷ Bestani, Adriana, *Principio de precaución*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012, p. 66.

manteniendo la misma resultancia negativa”²⁷⁸. En relación con lo anterior señala: “Insistimos, no obstante, en que la relación de causa a efecto, que el Derecho aprehende, no es aquella, calificada como científica, que exige una ‘certidumbre total’, una seguridad absoluta. Nada de eso, se trata de una posibilidad cierta, de una probabilidad en grado de razonabilidad [...]”²⁷⁹.

Ante la inherente incertidumbre científica del medio ambiente, observamos que en estos casos el Derecho no exige una seguridad absoluta, sino que basta con una probabilidad en grado de razonabilidad, por lo que como veremos más adelante se pueden equiparar al origen y a la posibilidad de origen de daño ambiental.

Julio Barboza²⁸⁰ señala que a la intangible y abstracta posibilidad de daño se le conoce como “riesgo”, concepto que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española²⁸¹ es la “contingencia o proximidad de un daño”. Al respecto, el punto 3.3 del Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala: “Por riesgo se entiende una contingencia o posibilidad de pérdida o de consecuencias negativas. Supone la posibilidad, con un cierto grado de probabilidad, de daño para la salud, el medio ambiente y los bienes, en combinación con la naturaleza y magnitud del daño”²⁸².

En relación con la posibilidad de origen de daño ambiental, consideran Néstor Cafferatta y Augusto Morello:

Los daños al ambiente pueden originarse de dos diferentes maneras, a saber:

²⁷⁸ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 128.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 133.

²⁸⁰ Cfr. Barboza, Julio, *The Environment, Risk and Liability in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2011, p. 9. La referencia original, en inglés, se lee: “THE CONCEPT OF RISK. An intangible, abstract probability of harm [...]”. (Traducción propia).

²⁸¹ Real Academia Española, Op. Cit.

²⁸² *Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio de la Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST)*, UNESCO, París, 2005.

- a) **de forma abrupta, repentina, fruto de una causa localizada y única, por ejemplo en el caso de los accidentes, los desastres naturales o el daño provocado; y**
- b) **como resultado de causas difusas, acumulativas o sinérgicas, fruto de la continuidad en el tiempo o de la reacción con otras sustancias, por ejemplo en el caso de la contaminación crónica**²⁸³.

En el mismo sentido opina Tomás Hutchinson: “Especialmente propio de los daños ocasionados al ambiente es que no son normalmente consecuencia de una acción localizable en un único punto temporal, sino que de ordinario son producto de todo un proceso dilatado en el tiempo”²⁸⁴.

En esta tendencia doctrinaria, José Juan González Márquez considera: “Se ha dicho que la contaminación ambiental marcha por la naturaleza inseparable de su carácter expansivo, tanto en lo temporal como en lo tocante al espacio físico que invade. El daño al medio ambiente es entonces esencialmente difuso”²⁸⁵. Abunda Adriana Bestani: “Es muy frecuente, en problemas ambientales y de salud, que la combinación de efectos impida discernir el peso individual de cada uno de ellos sobre un sustrato concreto –ecosistema, individuo- y a la vez que los sucesos sean irrepetibles, por lo que no se puede adelantar una prognosis de los que puede suceder en una situación parecida –pero siempre distinta- en el futuro. Ante esta combinación de factores sobre sustratos complejos como los seres vivos, los efectos son simplemente desconocidos y, por tanto, impredecibles epistemológicamente”²⁸⁶.

El informe “Nuestro futuro común” de la Comisión Mundial del Medio ambiente (también conocido como *Informe Brundtland*) observaba ya en 1987: “La observancia del interés común queda afectada a menudo porque las zonas de

²⁸³ Morello, Augusto M. y Cafferatta, Néstor A., Op. Cit., pp. 83-84.

²⁸⁴ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p.150.

²⁸⁵ González Márquez, José Juan, Op. Cit., p. 94.

²⁸⁶ Bestani, Adriana, Op. Cit., pp 65-66.

jurisdicción política y las zonas donde se sufren los efectos no coinciden. La política energética de una jurisdicción causa lluvias ácidas en otra. La política pesquera de un Estado afecta a la captura en otro”²⁸⁷.

Observamos de las anteriores consideraciones académicas que el daño ambiental no siempre es originado de forma abrupta, sino que también puede ser originado como resultado de causas aisladas por tiempo y espacio. Podemos advertir que la distinción que hizo el legislador en el artículo 180 de la LGEEPA entre las obras o actividades que originan un daño al medio ambiente y aquellas que pueden originar un daño al medio ambiente no es accidental. La previsión de estos supuestos diversos podría tener fundamento en que en algunos casos los daños ambientales no son visibles sino hasta años tras la realización de cierta obra o actividad, o son provocados por la suma de diversas obras o actividades pasadas, presentes, futuras o que aún no se hayan concretado, que en su conjunto degraden de tal forma el medio ambiente que puedan considerarse daño ambiental.

Sobre esta distinción, sirve considerar la opinión de Adriana Bestani: “La hipótesis de que una actividad pueda causar daño debería ser consistente con el conocimiento disponible en ese momento y las distintas teorías existentes”²⁸⁸. Continúa: “Las actividades o productos potencialmente dañosos involucran conocimientos complejos que son exclusivos del fabricante o de los oferedores de servicios, resultando más fácil para ellos y más difícil para los demandantes demostrar la existencia o ausencia de riesgo”²⁸⁹.

María Eugenia Di Paola y Rodrigo Walsh dictan: “En el procedimiento de cuantificación y cualificación del riesgo, se parte de una premisa esencial: El riesgo

²⁸⁷ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 72.

²⁸⁸ Bestani, Adriana, Op. Cit., p. 68.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 52.

es la probabilidad de que un sujeto determinado experimente una consecuencia adversa originada en una actividad o exposición a factores externos”²⁹⁰.

Julio Barboza señala como “los dos principales elementos del riesgo: la probabilidad de ocurrencia del daño, y la dimensión del daño posible”²⁹¹. Agregan María Eugenia Di Paola y Juan Rodrigo Walsh sobre su determinación, que “la evaluación del riesgo, es casi por partes iguales, un ejercicio de debate científico respecto de las consecuencias posibles o probables de una actividad”²⁹².

Observamos que para demostrar el riesgo de daño se debe analizar en un contexto científico la probabilidad de ocurrencia, las consecuencias posibles o probables, así como las dimensiones del daño posible, siendo por consecuencia éstos los elementos los que deberán ser demostrados en el supuesto de posibilidad de daño de conformidad con el artículo 180 de la LGEEPA.

Julio Barboza abunda sobre la demostración del riesgo de daño:

En el contexto del riesgo, probar el nexo causal [entre una actividad y un daño] puede ser complicado debido a las siguientes razones:

- **Separación temporal, donde el daño es visible hasta años después de que la actividad se haya llevado a cabo;**
- **Múltiples causas superpuestas, donde actos o causas diversos o simultáneos se acumulan y conducen al daño; y**
- **La incertidumbre, cuando falta evidencia científica suficiente o conclusiva que vincule a la actividad con la ocurrencia de un daño**²⁹³.

²⁹⁰ Di Paola, Maria Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit., pp. 355-356.

²⁹¹ Barboza, Julio, Op. Cit., p. 10. La cita original, en inglés, se lee: “the two main elements of risk: the probability of harm occurring and the dimension of the possible harm”. (Traducción propia).

²⁹² Di Paola, Maria Eugenia y Walsh, Juan Rodrigo, Op. Cit., p. 356.

²⁹³ Barboza, Julio, Op. Cit., p. 11. La cita original, en inglés, se lee: “The causality between an act and damage must be proven for liability to arise. Within the context of risk, proving causality may be difficult for the following reasons:

- Temporal separation, where harm is visible only years after the act took place;

Adriana Bestani aclara: “De un lado, se está de acuerdo en que los riesgos han de ser ‘graves’ porque, de no revestir esta característica, no se justificaría la adopción de un principio de por sí bastante limitativo, en la medida en que implica a la libertad y los derechos de los individuos, al trabajo, al comercio, a la industria”²⁹⁴. Continúa en el mismo sentido Adriana Bestani: “Por último, y tratándose del ámbito del derecho ambiental, bastaría con aludir a un ‘riesgo de daño ambiental’ para que la gravedad esté presente, dado que la definición consensuada de este daño contiene el elemento de su relevancia para ser tal”²⁹⁵.

En coincidencia, Jorge Mosset Iturraspe sostiene que “la certeza o certidumbre sobre [la existencia del daño ambiental] es reemplazada por la verosimilitud. La afirmación: ‘el daño debe ser cierto y no puramente eventual o hipotético’ pierde, en nuestra investigación, su carácter rotundo o absoluto. El daño cierto, cuando se trata de ambiente, supone tanto una existencia real, actual, como una probabilidad futura, en grado de verosimilitud”²⁹⁶.

En efecto, tratándose de medio ambiente todo riesgo debe considerarse grave. Confirmamos que el origen de daño y la posibilidad de origen de daño ambiental podrían equipararse. El daño ambiental cierto supone tanto una existencia real y actual, como una posibilidad futura, lo que explica la integración que hizo el legislador del daño cierto y del daño posible en el artículo 180 de la LGEEPA. En adelante se tratarán las disposiciones comunes para demostrar tanto el origen de daño ambiental como la posibilidad de origen de daño ambiental.

• Multiple overlapping causes, where simultaneous or different acts or causes accumulate leading to harm; and
• Uncertainty, where sufficient or conclusive scientific evidence is missing to link an activity with the occurrence of harm”. (Traducción propia).

²⁹⁴ Bestani, Adriana, Op. Cit., p. 37.

²⁹⁵ *Íbidem*, p. 40.

²⁹⁶ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., pp. 91-93.

4.3.3. DEMOSTRACIÓN EN DERECHO AMBIENTAL

En esta sección estudiaremos los principios comunes para la demostración en derecho ambiental, aplicables a la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA. Comenzamos por reiterar la complejidad del daño ambiental y su consecuente dificultad de demostración. Así lo considera Michel Prieur al apuntar que “los fenómenos que afectan al medio natural se caracterizan a menudo por su gran complejidad”²⁹⁷.

En opinión de Jorge Mosset Iturraspe: “El daño ambiental no es un daño común, si puede usarse esta expresión para aludir a perjuicios cuya realidad es fácilmente comprobable”²⁹⁸.

Observa María del Carmen Sánchez-Friera González “la dificultad de la prueba del daño que en algunos casos alcanza cotas de gran complejidad. Especialmente cuando el daño proviene, no de un hecho instantáneo, de una sola actuación, sino que es resultado de un proceso acumulativo de lesiones”²⁹⁹.

Ante la compleja tarea de demostración del daño ambiental que señalan los autores antes mencionados, José Juan González Márquez indica que “no siempre es posible probar la existencia del daño ambiental. No sólo por las dudas científicas que constantemente se plantean en torno a los verdaderos efectos de algunas actividades, sino también porque reunir los elementos de convicción puede implicar una costosa inversión de tiempo y dinero”³⁰⁰. Coincide la opinión de Will Amos:

La presentación de pruebas en asuntos de derecho ambiental puede implicar aspectos muy técnicos y costosos, lo cual representa retos

²⁹⁷ Prieur, Michel, Op. cit., p. 729. La cita original, en francés, se lee: “Les phénomènes qui affectent le milieu naturel se caractérisent le plus souyvent par leur grande complexité”. (Traducción propia).

²⁹⁸ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 87.

²⁹⁹ Sánchez-Friera González, María del Carmen, *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Bosch, Barcelona, 1994, p. 234.

³⁰⁰ González Márquez, José Juan, Op. Cit., p. 102.

para las partes (en términos de acceso a la justicia), para los abogados (en términos de obtención de pruebas para sustentar argumentos jurídicos) y para los jueces (en términos de evaluación de los dictámenes de peritos competentes, manejo de incertidumbre fáctica y nociones divergentes de “pruebas” científicas y legales)³⁰¹.

Derivado de la complejidad que representa la demostración de un daño ambiental es que debemos analizar a profundidad los medios de prueba a los que se tiene alcance para la convicción de la existencia de un daño de esta naturaleza.

Indica Karla Acosta: “La expresión ‘medios de prueba’ designa las actividades, objetos o datos que permiten a las partes en litigio y a las autoridades jurisdiccionales llegar a la convicción sobre la existencia o ausencia de un hecho o acto relacionado con la materia procesal sobre la cual tendrán que decidir”³⁰².

Nicandro Gómez resalta que en el orden ambiental “la evaluación de los medios de prueba es de fundamental importancia. En general el abogado conoce pocas cuestiones técnicas acerca de los aspectos ambientales, y requiere el auxilio del experto técnico”³⁰³.

En principio, ante la compleja tarea técnica que implica llegar a la convicción sobre la existencia de daño ambiental, encontramos que en la impugnación relativa será de vital importancia la evaluación de los medios de prueba que lleven tanto a las partes como a las autoridades a la convicción de que existe un daño ambiental.

Agrega el mismo Nicandro Gómez: “En los juicios que versan sobre la materia ambiental es de suponerse la relevancia que tendrá el dictamen del perito,

³⁰¹ Amos, Will, “Temas sobre la evidencia”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit, p. 259.

³⁰² Acosta Resendi, Karla, “Pruebas en materia ambiental en México”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 271.

³⁰³ Gómez, Nicandro, “Sobre la evaluación de los medios de prueba”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 293.

pues el Juez no puede contar con todo el saber enciclopédico sobre todo el conocimiento científico. Así, la relevancia de la opinión técnica dependerá de que la controversia se fije en una cuestión técnica científica y no en que el juicio se resuelva por alegatos sobre cuestiones formales o procedimentales”³⁰⁴.

En las instancias de impugnación previstas por el artículo 180 de la LGEEPA la demostración del daño ambiental no es un requisito de admisibilidad, sino una cuestión técnica científica con base en la cual se deberá resolver la impugnación correspondiente. Por lo tanto, en este tipo de procedimientos o procesos cuya controversia se fija en la demostración técnica científica de un daño ambiental, resulta de especial relevancia la prueba pericial, pues ni las partes, ni el abogado, ni la autoridad que conozca sobre dichas impugnaciones pueden contar con todo el conocimiento científico que se requiere en la materia ambiental. A la complejidad de los medios de prueba en materia de daño ambiental se suma el inconveniente del nexo causal, propio de la concepción clásica de la prueba de daño.

En opinión de Jorge Bustamante Alsina: “La cuestión de determinar en cada caso cuál de los hechos antecedentes es la causa de un cierto resultado es problema que ha preocupado desde tiempo atrás a filósofos y juristas”³⁰⁵. Aporta el mismo autor: “El daño cuya reparación se pretende debe estar en relación causal adecuada con el hecho de la persona o de la cosa a los cuales se atribuye su producción. [...] Es necesaria la existencia de ese nexo de causalidad pues de otro modo se estaría atribuyendo a una persona el daño causado por otro o por la cosa de otro. Por ello la relación causal [...] es] el factor aglutinante que hace que el daño y la culpa, o en su caso el riesgo, se integren en la unidad del acto que es fuente”³⁰⁶.

Coincide Karla Acosta: “El mayor inconveniente consiste en probar la relación de causalidad, ya que para exigir cualquier tipo de responsabilidad ambiental es necesario acreditar el vínculo entre el daño producido y la acción u omisión

³⁰⁴ *Íbidem*, p. 166.

³⁰⁵ Bustamante Alsina, Jorge, Op. Cit., p. 261.

³⁰⁶ *Ídem*.

imputada”³⁰⁷. Considera Will Amos, “raramente resulta una tarea fácil para los demandantes afrontar de manera definitiva el problema del nexo causal”³⁰⁸, pues como ya hemos analizado: “Con frecuencia el daño ambiental resulta de una combinación de conductas humanas y procesos naturales que lo propagan”³⁰⁹.

Si bien el artículo 180 de la LGEEPA ni trata sobre fincar la responsabilidad por daño ambiental ni busca repararlo, es indudable que sí dicta el deber de demostrar que cierta obra o actividad origina o puede originar un daño ambiental, por lo que aparentemente se debiera comprobar el nexo de causalidad entre dicha obra o actividad y el origen o la posibilidad de origen de un daño ambiental.

No obstante, Brañes critica la necesidad de demostrar el nexo causal en el daño ambiental al señalar que las disposiciones civiles que fundamentan esta visión “regulan de manera insuficiente las cuestiones que tienen que ver con la responsabilidad por el daño ambiental. Como es obvio, ellas no toman en cuenta las características específicas del daño ambiental [...]”³¹⁰. Opina el mismo autor “La lógica individual decimonónica que inspira a todo el derecho civil [...] exige, por ejemplo, que para que haya responsabilidad por el daño de que se trate exista una relación de causalidad precisa entre ese daño y el hecho que lo habría causado. Esta relación es difícil, si no imposible, de establecer cuando se trata, por ejemplo, de la contaminación de la atmósfera, donde los fenómenos relevantes de contaminación son provocados por la acción concurrente de una pluralidad de agentes, cuya identificación y participación en la generación del daño causado no es posible determinar. Las disposiciones establecidas por los Códigos civiles no son suficientes para resolver esos problemas”³¹¹.

³⁰⁷ Acosta Resendi, Karla, “Nexo causal en México”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 313.

³⁰⁸ Amos, Will, “Nexo causal”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 305.

³⁰⁹ Acosta Resendi, Karla, *Nexo...*, Op. Cit., p. 313.

³¹⁰ Brañes, Raúl, Op. Cit., p. 284.

³¹¹ *Ídem*.

Queda en evidencia que para la demostración del daño ambiental, debido a la multiplicidad de factores que pueden provocarla, la comprobación del nexo causal entre la obra o actividad y el origen o posibilidad de origen de daño ambiental podría resultar difícil, si no imposible, pues las normas civiles clásicas que exigen la relación de causalidad no toman en cuenta las particularidades del daño ambiental.

Jorge Mosset Iturraspe considera que no existe la necesidad de crear una nueva disciplina para el derecho del daño ambiental, pues “el Derecho de Daños, ha dado ya –antes de ahora– pruebas acabadas de su maleabilidad, de su aptitud para adaptarse a circunstancias diferentes y, de este modo, dar la respuesta adecuada a los ‘hechos nuevos’, productos de los ‘tiempos nuevos’”³¹². No obstante, continúa el mismo Mosset: “Sí creemos imprescindible ‘flexibilizar’ algunos conceptos para adecuarlos a las exigencias del tema. Y –tal vez el que más– en ese sentido debemos estudiar la relación de causalidad”³¹³

Concluye este autor: “Es falso sostener que una atribución objetiva deja de lado la causalidad adecuada. Sólo prescinde de la culpabilidad del obrar”³¹⁴. Más bien, se debe reconocer la diversidad de opciones con las que en esta realidad se cuentan para probar el nexo causal entre la obra o actividad y el origen de un daño ambiental, prueba que no deberá ser exhaustiva.

Considera el mismo Mosset Iturraspe³¹⁵ que la relación de causa a efecto no exige una certidumbre total y absoluta, sino que basta con una probabilidad en grado de razonabilidad para demostrarla.

Tomando en cuenta la flexibilización de la concepción clásica de la prueba del nexo causal, Will Amos detalla: “Irónicamente, los textos de derecho ambiental suelen aportar muy poca información sobre reglas probatorias aplicables en estos

³¹² Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 128.

³¹³ *Ídem*.

³¹⁴ *Ídem*.

³¹⁵ *Íbidem*, p. 133.

casos, por lo que los libros de derecho procesal civil y penal constituyen las mejores fuentes de información sobre el tema”³¹⁶.

Sobre el derecho procesal de aplicación supletoria, Karla Acosta señala: “Cabe recordar que en el sistema jurídico mexicano la presunción es un medio probatorio. El artículo 190, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles señala que son presunciones las que se deducen de hechos comprobados. Tratándose de daños ambientales, las presunciones legales aplican cuando están probados tanto el hecho que produjo el daño como los daños que resultan de ese hecho, por lo que resulta procedente presumir un vínculo”³¹⁷.

Por ende, además de la pericial, para la substanciación ya sea del procedimiento o del proceso previstos en el artículo 180 de la LGEEPA, el interesado podrá valerse de la prueba presuncional en todo lo que beneficie a sus intereses, mediante la cual se podrá presumir la relación de causalidad entre una obra o actividad y el origen o posibilidad de origen de un daño ambiental.

Tomás Hutchinson abunda, señalando que “la relación de causalidad entre el hecho y el daño en materia ambiental es muchas veces difícil de establecer; el juez debe basarse en indicios para obtener de ellos presunciones graves, precisas y concordantes, en las que pueda fundar su decisión”³¹⁸.

En el caso particular del juicio contencioso administrativo, por el cual se puede optar para accionar el artículo 180 de la LGEEPA, Tomás Hutchinson aclara que “la función de la presunción de falta o funcionamiento anormal es la de invertir la carga de la prueba. Ya no será la víctima quien tendrá que tratar de demostrar la existencia de dicho funcionamiento anormal (pues a ésta le bastará, para implicar la responsabilidad administrativa, con probar el daño y la relación de causalidad),

³¹⁶ Amos, Will, *Temas...*, Op. Cit., p. 259.

³¹⁷ Acosta Resendi, Karla, *Nexo...*, Op. Cit., p. 315.

³¹⁸ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p. 243

sino que será la Administración la que tendrá toda la carga de probar la inexistencia de un funcionamiento anormal”³¹⁹.

Siendo presunciones las que se deducen de hechos comprobados, coinciden los autores en que el éxito de la prueba presuncional estará sujeto a que se compruebe satisfactoriamente la existencia de un daño ambiental cierto y una razonable relación de causalidad con el acto administrativo que dé origen a la obra o actividad correspondiente. La inversión de la carga de la prueba en materia ambiental indica que será tarea de la Administración demostrar que su actuar no produce un daño ambiental como el que se prevé en el artículo 180 de la LGEEPA.

Resta estudiar la forma idónea para demostrar con eficacia la existencia de un daño ambiental. Sobre esto, Will Amos apunta que, tal como sucede en materia ambiental, “En caso de que no exista un método establecido podrán emplearse enfoques novedosos o innovadores, sin dejar de centrarse particularmente en su confiabilidad. En estas circunstancias, tendrá que ofrecerse la prueba pericial con el propósito de comprobar que el enfoque satisface al tribunal”³²⁰.

Considera Will Amos sobre la prueba pericial en asuntos ambientales: “Entre los factores que deben demostrarse se incluyen los siguientes: 1) la teoría o la técnica se ha sometido a prueba; 2) se ha sujetado a la publicación y a la revisión de especialistas; 3) los niveles de aceptación de la comunidad científica, y 4) el error conocido o potencial relacionado con el método”³²¹.

Concluye el mismo autor: “En la determinación de las pruebas que deben ofrecerse en un asunto de aplicación de la legislación ambiental, generalmente lo mejor será utilizar una combinación de diversas fuentes. Las pruebas tanto de

³¹⁹ *Íbidem*, pp. 243-244.

³²⁰ Amos, Will, *Temas...*, Op. Cit., p. 260.

³²¹ *Ídem*.

carácter científico como de otro tipo (por ejemplo, fotografías y testigos oculares) pueden resultar eficaces cuando se combinan entre sí”³²².

Es recomendable entonces utilizar una combinación de diversas fuentes para probar el daño ambiental, resaltando la pericial y la presuncional, apoyadas por cualquier otra prueba permitida que aumente la eficacia de la demostración de que una obra o actividad origina o puede originar un daño ambiental.

Resalta Tomás Hutchinson sobre la presunción a favor del medio ambiente: “También cuando el demandante ha hecho nacer dudas en el espíritu del juez, puede que las pretensiones del demandante se den por establecidas cuando ellas no son bien refutadas, todo lo cual, en cierta forma, es una inversión de la carga efectiva de la prueba”³²³.

Ante la importancia de las pruebas científicas en la materia ambiental, considera Karla Acosta: “La valoración de las pruebas ofrecidas en un juicio o un procedimiento administrativo se dificulta, ya que deben presentarse conforme a derecho, ser necesarias y tener relación con el fondo del asunto, es decir, con la litis que versa sobre la responsabilidad por haber infringido la ley ambiental. Al momento de pronunciarse al respecto, jueces y autoridades suelen tener dificultades en virtud de tratarse de pruebas técnicas cuya admisión requiere de conocimientos especializados en materia ambiental y, de admitirse, aun sin tener relación con el asunto, deberán ser valoradas por el juzgador”³²⁴.

Hasta este punto hemos podido constatar que la dificultad para llegar a la convicción de que existe un daño ambiental tiene como consecuencia complejos medios de prueba técnicos y científicos que no sólo representan una ardua tarea para las partes en su presentación, sino también un desafío al momento de ser evaluados por la autoridad que deba resolver, sobre lo cual profundizaremos.

³²² *Ibidem*, p. 264.

³²³ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p. 242.

³²⁴ Acosta Resendi, Karla, *Pruebas...*, Op. Cit., p. 271.

4.3.4. EL ROL DE LA AUTORIDAD QUE CONOZCA SOBRE LA IMPUGNACIÓN

Encontramos en esta sección que diversos autores analizan el papel de jueces o juzgadores en materia ambiental, que por analogía aplicaremos a la autoridad que conozca de la impugnación que nos ocupa, prevista por el artículo 180 de la LGEEPA. Tomás Hutchinson considera que en todos los casos el juez “[...], respetando las garantías de todo proceso, puede flexibilizar los principios procesales y las reglas de la carga de la prueba en particulares circunstancias del objeto en controversia, o encontrarse la parte en mejores condiciones para colaborar en la producción de la prueba. En ciertos temas ambientales ello parece conveniente, no sólo en la responsabilidad administrativa sino también en la ecológica o colectiva”³²⁵. Resalta el mismo autor: “Nos interesa recalcar ahora que el juez tiene un rol preponderante en la cuestión, más aún en el tema ambiental”³²⁶.

Señala Jorge Mosset: “Si alguna vez se ha dicho que el juez, a menudo, ‘esculpe sobre la niebla’, es en esta materia del daño ambiental donde más ha de evidenciar su espíritu sagaz y sensible, diestro para captar una distinta realidad”³²⁷.

Así considera Tomás Hutchinson, quien reconoce que para el caso del proceso contencioso administrativo “a la hora de entrar en el mundo probatorio [...], el juez tiene un papel activo; el juez, director del proceso es también el adalid de la prueba. [...] Nos interesa recalcar ahora que el juez tiene un rol preponderante en la cuestión, más aún en el tema ambiental”³²⁸, lo que “se opone al rol del juez estático o receptor –pasivo-, antiguo, que esperaba que los litigantes le aportaran todo el material probatorio”³²⁹.

³²⁵ Hutchinson, Tomás, Op. Cit, p. 240.

³²⁶ *Íbidem*, p. 241.

³²⁷ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 87.

³²⁸ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., pp. 240-241.

³²⁹ *Íbidem*, p. 241.

En relación con lo estudiado en la sección anterior, Gustavo Arturo Esquivel opina que “[...] la opinión del perito podrá crear convicción del juzgador pero en sí no es una prueba plena para la Ley o el Juez, únicamente es un elemento al que se le allega el juzgador en la aportación de conocimientos técnicos, conservando este último sus facultades para optar por la opinión técnica que mayores elementos le proporcionen, pudiendo incluso desestimar el dictamen de manera razonada”³³⁰.

Es entonces que “el juez va a jugar un rol vital a la hora de apreciar las pruebas de cualquier tipo, pues juega el principio de la libre apreciación regida por la sana crítica. Dentro de ciertos esquemas, es de su íntima convicción de donde el juez va a sacar el carácter real de los hechos alegados a título de falta o funcionamiento anormal del servicio”³³¹.

No se trata de una arbitrariedad de la autoridad, pues indica Jorge Mosset: “Éste es el extremo que debe evitarse, el de la arbitrariedad en el juzgamiento de la relación de hechos, de la cadena de consecuencias vinculadas unas a otras”³³².

En cambio, la autoridad que resuelva la impugnación, deberá valerse de los medios de prueba propios y ajenos que tenga a su alcance para determinar si cierta obra o actividad origina o puede originar un daño ambiental. Ante la incertidumbre que acompaña a la materia ambiental, será tarea de la autoridad que conozca sobre la impugnación respectiva, determinar si existe o no el daño ambiental de conformidad con el artículo 180 de la LGEEPA de conformidad con diversos principios y consideraciones que a continuación se describen.

³³⁰ Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo, “Análisis de pruebas científicas y técnicas en juicios ambientales”, en Nava Escudero, César (Editor), Op. Cit., p. 166.

³³¹ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p. 242.

³³² Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 131.

4.3.4.1. GRAVEDAD TOLERADA

Tal como comenta Tomás Hutchinson “sigue sin haber acuerdo acerca del objeto del daño ecológico, el grado a partir del cual un impacto puede considerarse daño y quién tiene derecho a decidir sobre estos aspectos”³³³.

Tania García López considera: “La gestión de riesgos comienza con la competencia política de la fijación del umbral de riesgo que la sociedad en la que la autoridad competente se inscribe considera aceptable e inaceptable”³³⁴. No obstante, nos indica la misma autora: “En algunos casos, los límites máximos de contaminación previstos por las normas jurídicas, lo que se conoce como contaminación legal o lícita, no garantizan que no existan daños al ambiente graves, ya que dichos estándares no siempre están correctamente fijados desde la perspectiva ambiental”³³⁵. Hemos mencionado al Informe Brundtland que nos indicaba que en ocasiones las zonas de jurisdicción política y las zonas donde se sufren los efectos del daño ambiental no coinciden. Resulta indispensable la tarea de la autoridad que conozca del caso en concreto para evaluar esta problemática.

La autoridad que conozca el caso deberá tener convicción de que el daño ambiental de que se trate exceda el umbral de tolerancia de la comunidad, tomando en cuenta las particularidades del caso concreto: “Existen variaciones significativas basadas en la ubicación geográfica, el nivel de industrialización, la capacidad económica del Estado para adoptar estrategias de reducción de emisiones, así como sensibilidad local a cuestiones ambientales”³³⁶.

³³³ Hutchinson, Tomás, Op. Cit., p. 136.

³³⁴ García López, Tania, Op. Cit., p. 171.

³³⁵ *Ídem*.

³³⁶ Okowa, Phoene N., *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 6.

Julio Barboza reconoce: “Cierta grado de riesgo debe ser tolerado por todas las sociedades”³³⁷, y advierte Manuel Cuiñas que precisamente “como en materia ambiental los daños pueden ser acumulativos, es necesario extremar la prudencia en punto a su ponderación, dado que la suma de las tolerancias parciales puede llevar al total de un menoscabo insusceptible de ser tolerado”³³⁸.

Sabemos entonces que para la demostración de que el origen o posibilidad de origen de daño ambiental rebasa los límites de tolerancia, cuando éstos no estén claramente determinados por la norma o incluso cuando así lo estén, será la autoridad que conozca de la impugnación quien determine hasta qué grado la comunidad debe tolerar el origen o la posibilidad de origen de un daño ambiental, considerando las circunstancias particulares del lugar y el caso concretos, teniendo en cuenta que la suma de tolerancias individuales puede resultar en un daño grave.

Contribuye Marvin Garbis, quien considera: “Un juez debe considerar el grado en que una sustancia contaminante es tolerable [...]. Desde luego, los niveles de tolerancia varían de persona en persona. Algunos pueden vivir expuestos a grandes cantidades de una sustancia sin problemas de salud, mientras que otros pueden ser altamente sensibles a esa misma sustancia”³³⁹.

Adiciona las anteriores opiniones Michel Prieur, quien determina que deberá ser tomada en cuenta “la influencia de la calidad de cada lugar, lo que determinará caso por caso el umbral tolerado de inconvenientes y molestias”³⁴⁰.

³³⁷ Barboza, Julio, Op. Cit., p. 10. La cita original, en inglés, se lee: “Some degree of risk must be tolerated by all societies, but in many cases a discussion of the levels of risk acceptable to a determined society never takes place”. (Traducción propia).

³³⁸ Cuiñas Rodríguez, Manuel, “Acerca de la tutela del ambiente en el derecho español”, en Weingharten, Celia y Gherzi, Carlos A. (Directores), *Daños, medio ambiente – salud – familia – derechos humanos*, Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires, 2000, p. 145.

³³⁹ Garbis, Marvin, Op. Cit., p. 185.

³⁴⁰ Prieur, Michel, Op. Cit., p. 738. La cita original, en francés, se lee: “Elle tient compte de la pré-occupation collective c'est-à-dire de l'influence de la qualité des lieux propres à déterminer cas par cas le seuil toléré d'inconforts et de nuisances”. (Traducción propia).

La autoridad que conozca de la impugnación deberá considerar no solamente los límites de tolerancia establecidos por la ley, sino también las particularidades de tolerancia de quien accione el interés legítimo para determinar si existe un daño ambiental y si éste afecta la esfera jurídica del interesado.

Concluye Tania García López: “Los científicos han puesto en duda en numerosas ocasiones esos límites máximos o licencias de contaminación, lo que muchos denominan la ‘contaminación lícita’, además de que en determinados supuestos, como hemos mencionado anteriormente, han alertado acerca de la incertidumbre de algunas actividades. Este es precisamente el ámbito en el que rige el principio de precaución”³⁴¹. Se relacionan la incertidumbre científica y la gravedad tolerada en el daño ambiental con los principios que deberá considerar la autoridad para determinar en cada caso concreto la existencia o no del daño ambiental.

4.3.4.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

Dada la dificultad que representa la demostración del daño ambiental y su derivada afectación a la esfera jurídica de las personas, analizaremos algunos principios del derecho ambiental de los cuales podrá valerse la autoridad al conocer de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA.

Carlos Aníbal Rodríguez nos aclara: “Teniendo presente que el presente trabajo se basa en que los derechos ambientales son derechos humanos, por ende, anteriores a la Constitución misma, va de suyo que dichos principios –ya explicitados- se aplican al Derecho Ambiental e, inversamente, estos principios del Derecho Ambiental se aplican al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cuando nos referimos a los derechos ambientales”³⁴².

³⁴¹ García López, Tania, Op. Cit., p. 138.

³⁴² Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., pp. 86-87.

Adriana Bestani coincide: “Por lo demás, los principios generales del derecho cumplen una función muy importante, que es la de actuar como ‘integradores’ cuando existen lagunas en el derecho positivo”³⁴³.

Ante la incertidumbre y el riesgo en el derecho ambiental, resalta la importancia del principio de precaución, que desarrolla Adriana Bestani:

La dificultad de definir el PP [principio de precaución] realza la importancia de los elementos que lo caracterizan, sobre los cuales sí existe suficiente acuerdo entre los autores.

a) En general. En efecto, a pesar de las divergencias sobre sus diversas formulaciones, hay varios elementos que la mayoría de las definiciones tienen en común. Entre ellos, hay consenso sobre unos que han sido concebidos como típicos o específicos del principio analizado: 1) la incertidumbre científica, carácter fundamental del principio que lo diferencia de la prevención; 2) la evaluación (científica) del riesgo de producción de un daño, y 3) el nivel de gravedad del daño (el daño debe ser grave e irreversible, pues de lo contrario se paralizaría indiscriminadamente el desarrollo)³⁴⁴.

Coincide Tania García López: “El principio de precaución surge como respuesta jurídica a la necesidad de que la falta de certeza científica sobre los posibles efectos ambientales de determinadas actuaciones no pueda ser alegada para evitar la toma de decisiones para la protección del medio ambiente”³⁴⁵.

El principio de precaución se aplica ante la incertidumbre científica, en ocasión de un riesgo o de la falta de certeza científica en cuanto a la gravedad de un daño, con la finalidad de garantizar la protección del medio ambiente.

³⁴³ Bestani, Adriana, Op. Cit., p. 145.

³⁴⁴ *Íbidem*. 29.

³⁴⁵ García López, Tania, Op. Cit., p. 135.

Abunda Adriana Bestani sobre la evaluación de las pruebas científicas en relación con el principio de precaución:

Al empresario, industrial o al productor tampoco se le exige la prueba de la falta absoluta de peligrosidad, de que su producto es inocuo, toda vez que precisamente el PP [principio de precaución] parte de la existencia de incertidumbre científica y no la niega. No se le exige la prueba de la falta absoluta de peligrosidad, pues está claro que el ‘riesgo cero’ no existe (esta exigencia proviene de posturas ‘fundamentalistas’, pero que son claramente minoritarias, como queda dicho). Precisamente, en un terreno dominado por la incertidumbre científica sería contradictorio (y desigual) exigir la prueba científica de que no existe ningún riesgo. Ello supondría reclamar una prueba imposible, una prueba negativa (probatio diabolica)³⁴⁶.

Adriana Bestani aclara la distinción entre dos principios similares: “El principio de prevención tiende a evitar un daño futuro, pero cierto y mensurable. El principio de precaución introduce una óptica distinta; apunta a impedir la creación de un riesgo con efectos todavía desconocidos y, por lo tanto, imprevisibles”³⁴⁷.

Apoya esta concepción la siguiente tesis de Tribunales Colegiados:

MEDIO AMBIENTE. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUTORIO, APLICABLES A LOS RIESGOS EN ESA MATERIA³⁴⁸.

³⁴⁶ Bestani, Adriana, Op. Cit., pp. 50-51.

³⁴⁷ *Íbidem*, p. 19.

³⁴⁸ Tesis I.3o.A.17 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, t. III, abril de 2016, p. 2507.

El principio de prevención conduce a un accionar destinado a evitar o disminuir riesgos ciertos; hay identificación plena del factor que produce el daño y de éste; en cambio, el principio precautorio se aplica a los riesgos inciertos, es decir, se desarrolla dentro de un espectro de incertidumbre en cuanto a la existencia y consecuencias de una conducta o actividad determinada en el medio ambiente, por lo que la elección de las acciones preventivas se lleva a cabo a partir de la evidencia científica existente sobre los posibles impactos de aquélla.

Los principios de precaución y de prevención son similares en el sentido de buscar que no se cause daño ambiental. En el caso de la prevención existe un riesgo cierto y mensurable, mientras que el principio de precaución se aplica cuando prevalece la incertidumbre científica respecto de la existencia de un daño ambiental.

Como hemos visto, en materia ambiental existe una indudable incertidumbre científica, por lo que la autoridad debe aplicar en todo momento el principio de precaución. Explica Tania García López: “El principio [de precaución] pretende evitar que los Estados, so pretexto de la falta de evidencia científica, no emprendan todas las acciones necesarias para la protección del medio ambiente y de la salud humana”³⁴⁹. Al respecto aclara César Nava Escudero: “*Principio de precaución*. Aquí se hace referencia a la siguiente idea: cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá invocarse por los Estados para no adoptar medidas de protección ambiental”³⁵⁰.

En materia ambiental, tal como señala Jorge Mosset, “radica la aludida ‘incertidumbre científica’. Por lo cual en casos de duda, debe estarse a favor del ambiente y de la protección de la salud. *In dubio pro ambiente e in dubio pro salud*. La incertidumbre no debe invocarse válidamente para no prevenir”³⁵¹.

³⁴⁹ García López, Tania, Op. Cit., p. 136.

³⁵⁰ Nava Escudero, César, *Estudios...*, Op. Cit., p. 137.

³⁵¹ Mosset Iturraspe, Jorge, Op. Cit., p. 89.

Sobre estos principios agrega Carlos Aníbal Rodríguez: “El principio general es que se debe estar siempre a ‘favor del hombre’”³⁵². Profundiza el mismo autor: “El principio pro homine se vincula con la opción más favorable a la persona, la cual establece que frente a una colisión de derechos prevalecerá la fuente (interna o internacional) o la norma que mayor cobertura depre a la persona. La mayor protección puede provenir de la misma norma o del sistema procesal (interno o transnacional) que garantice a los derechos en conflicto”³⁵³.

A fin de evitar que la incertidumbre científica justifique la omisión del Estado de proteger al medio ambiente y considerando que tratándose de medio ambiente todo riesgo debe considerarse grave, ante la duda la autoridad que conozca de la impugnación deberá ejercer en todo momento sus atribuciones tendentes a proteger la vida de las personas y la integridad del medio ambiente.

Coincide Carlos Anibal Rodríguez con las anteriores opiniones en que se debe observar también el principio ‘pro ambiente’: “Es el derecho y la obligación que tenemos de proteger prioritariamente el ambiente (natural y cultural), es decir, que en caso de duda se debe estar por proteger el ambiente, siempre teniendo presente la existencia de los principios preventivo y precautorio [...]”³⁵⁴.

Sirve la aplicación de los principios del derecho ambiental ante la incertidumbre que caracterizan al medio ambiente y a las disposiciones y actuaciones jurídicas relativas. Existe entonces una obligación generalizada de proteger al medio ambiente como presupuesto de vida digna para el desarrollo y el bienestar de todas las personas, incluso de las generaciones futuras.

Es relevante para el artículo 180 de la LGEEPA la siguiente opinión de Carlos Anibal Rodríguez sobre el principio de accionabilidad y legitimación procesal, que “se refieren a la titularidad de la acción ambiental y de la legitimación procesal.

³⁵² Rodríguez, Carlos Aníbal, Op. Cit., p. 41.

³⁵³ *Íbidem*, p. 42.

³⁵⁴ *Íbidem*, p. 44.

Podemos agregar que dentro de tal principio está el derecho de las generaciones futuras [...] de acción en defensa del ambiente por medio de representantes –como el Estado–, con lo cual nos pone una vez más, no como propietarios de los recursos sino como administradores de los mismos, con el deber de mantenerlo para dichas generaciones futuras, como un principio de solidaridad intergeneracional”³⁵⁵.

En definitiva, ante la complejidad que representa la conceptualización del medio ambiente potencialmente dañado, así como la demostración del origen o posibilidad de origen de un daño ambiental, la autoridad que conozca sobre la impugnación prevista en el artículo 180 de la LGEEPA se enfrenta a la incertidumbre científica. En este caso, con la flexibilidad permitida para conceptualizar lo que se entiende como ‘medio ambiente’, así como en el ofrecimiento y valoración de las pruebas, se deberá resolver siempre a favor de la protección del medio ambiente.

Anticipábamos que es el daño ambiental de cada caso concreto el que determina a las personas cuya esfera jurídica se vea afectada, integrando así a la comunidad de personas afectadas. Concluimos que la acreditación del interés legítimo con fundamento en el artículo 180 de la LGEEPA será exitosa siempre que se logre dotar a la autoridad que conozca del caso de los elementos idóneos para demostrar que las obras o actividades derivadas de los actos administrativos impugnados originan o pueden originar un daño ambiental en perjuicio de la esfera jurídica individual o colectiva de las personas que invoquen el interés legítimo.

³⁵⁵ *Íbidem*, p. 100.

CONCLUSIONES

Primera: Esta tesis tuvo como objetivo analizar el interés legítimo en la legalidad ambiental que se encuentra previsto por el artículo 180 de la LGEEPA, con el fin de servir como herramienta para impugnar actos administrativos que originen o puedan originar un daño al medio ambiente. Se aportaron elementos para determinar las circunstancias que deben existir para acreditar la titularidad del interés legítimo para impugnar actos administrativos con fundamento en el mismo, determinando las cualidades que integran a las personas de las comunidades afectadas. Adicionalmente, se estudió el concepto de medio ambiente tutelado por el artículo 180, objeto del daño que debe ser demostrado en la impugnación respectiva.

Segunda: Para acreditar el interés legítimo en cuestión, se debe demostrar la pertenencia a la comunidad posiblemente afectada, es decir ser una persona física o moral que en concurrencia con otras se encuentre en una situación de afectación directa o indirecta a su esfera jurídica, ya sea a sus derechos colectivos o cualquier otra afectación individual o colectiva derivada del daño al medio ambiente originado por obras o actividades derivadas de los actos administrativos impugnados.

Tercera: El interés legítimo, al igual que el daño al medio ambiente, no deberán ser acreditados para la procedencia de la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA, basta considerarse afectado para poder invocar el interés legítimo. Será resuelta la impugnación que finalmente quedará acreditado el interés legítimo habiéndose demostrado el origen o la posibilidad de origen de daño al medio ambiente y la afectación derivada a la esfera jurídica de la persona promovente.

Cuarta: Aunque no como derecho subjetivo tradicional, el interés legítimo es reconocido por el ordenamiento jurídico y es por tanto un derecho a exigir la legalidad de actos administrativos en beneficio del interés general. El interés legítimo previsto por el artículo 180 de la LGEEPA es un medio de defensa del medio ambiente configurado entre otras formas como un derecho colectivo. El interés

legítimo y los derechos colectivos tienen una estrecha relación, pero ni son sinónimos ni tienen un vínculo exclusivo.

Quinta: La defensa del medio ambiente a través del artículo 180 de la LGEEPA no constituye únicamente una vía procesal adicional para el acceso a la justicia, sino que representa una ventaja sobre otros mecanismos como el previsto por la LFRA o el juicio de amparo que tienen carácter correctivo. Por ejemplo, mientras que el juicio de amparo exige la existencia de una afectación real y actual a la esfera jurídica del titular del interés legítimo, la impugnación prevista por el artículo 180 de la LGEEPA tiene un carácter preventivo por lo que podrá accionarse aun contra actos administrativos que puedan originar un daño al medio ambiente en el futuro.

Sexta: Los bienes ambientales se refieren a la función del medio ambiente en su interacción con la esfera jurídica de las personas en tanto permita e influencie el entorno de condiciones necesarias para la vida digna, el desarrollo y el bienestar de todas las personas, incluso de las generaciones futuras. El medio ambiente engloba a los bienes ambientales que incluso pueden consistir en valores ambientales de utilidad, agrado o placer para el ser humano. El medio ambiente tutelado por el artículo 180 de la LGEEPA podría ser todo lo que conocemos y estamos por conocer, incluso las variables fisicoquímicas, biológicas y sociales que interactúan con las personas interesadas, en tanto se demuestre que el objeto de daño en cuestión cumple una función ambiental en beneficio de la persona interesada.

Séptima: Los seres humanos no somos propietarios, sino elementos componentes y dependientes del medio ambiente en general. El ser humano no es sino una de las consecuencias de la existencia del medio ambiente que en ese sentido resulta inapropiable. Es decir, la función ambiental que cumple el medio ambiente para las personas se cumple también en beneficio de otros organismos vivos que como parte del medio ambiente del ser humano resultan igualmente tutelados y se puede accionar su tutela mediante el artículo 180 de la LGEEPA.

Octava: Tratándose de daño al medio ambiente, en ocasiones el sujeto dañador resulta a la vez dañado pues el bienestar de la vida individual únicamente puede existir dentro de un medio ambiente en condiciones que permitan el bienestar de la vida de toda la humanidad, incluso de las futuras generaciones con quienes compartimos un medio ambiente único. Para combatir la urgente crisis ambiental no bastan las regulaciones del Estado y del mercado, deben surgir la solidaridad y la responsabilidad ambiental compartida en todas las personas para abandonar el modelo de desarrollo actual que origina un impacto desmedido al medio ambiente.

Novena: En el sistema jurídico mexicano basado en los derechos humanos, el artículo 180 de la LGEEPA tiene por objeto primordial promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar de todas las personas. En consecuencia, este artículo tutela al medio ambiente en general y a cada uno de sus elementos desde diversas concepciones: como derecho humano, derecho colectivo, bien jurídico común o cualquier otra naturaleza jurídica cuyo daño o posibilidad de daño ocasione un perjuicio en la vida digna, el desarrollo y el bienestar de las personas de las comunidades afectadas.

Décima: Para efectos del artículo 180 de la LGEEPA, será el daño al medio ambiente el que en cada caso concreto determinará a las personas que integran la comunidad afectada. Esta comunidad se identifica por compartir sus integrantes una situación de afectación a la esfera jurídica derivada del daño al medio ambiente en concreto, y no conforme a la concepción tradicional de comunidad como el grupo de personas vecinas o adyacentes al lugar donde se origine el daño.

Décima primera: Existen diversas formas en que un daño al medio ambiente puede afectar la esfera jurídica de las personas. El daño ambiental puede afectar no solamente a las personas individualmente y a sus bienes, sino directamente al medio ambiente, pudiendo afectar la esfera jurídica de todas las personas como titulares del medio ambiente común dañado, incluso de las generaciones futuras. Para efectos del artículo 180 de la LGEEPA, las personas se pueden considerar

titulares del interés legítimo tanto individual como colectivamente, en tanto miembros de toda la humanidad o de la comunidad afectada en el caso concreto.

Décima segunda: Tratándose de medio ambiente todo riesgo debe considerarse grave por lo que el daño cierto al medio ambiente supone tanto su existencia real y actual, como su posibilidad futura. Esto explica la integración que hizo el legislador en el artículo 180 de la LGEEPA previendo como requisito para finalmente acreditar el interés legítimo la demostración ya sea del origen o de la posibilidad de origen de daño al medio ambiente derivado de las obras o actividades correspondientes.

Décima tercera: La autoridad que conozca de la impugnación, ante la incertidumbre científica y la dificultad de demostración en derecho ambiental, podrá flexibilizar los principios procesales y deberá valerse de todos los elementos probatorios idóneos a su alcance así como de los principios del derecho ambiental, y ante la duda, resolver en favor del medio ambiente y de la persona. Deberá considerar también que ajustarse una obra o actividad a los límites de gravedad tolerada establecidos en la ley no garantiza que no exista un daño al medio ambiente, ni viceversa.

Décima cuarta: El interés legítimo de las personas de las comunidades afectadas previsto por el artículo 180 de la LGEEPA quedará acreditado siempre que se logre demostrar que las obras o actividades derivadas de los actos administrativos impugnados originan o pueden originar un daño al medio ambiente que afecte individual o colectivamente la esfera jurídica de la persona que lo accione.

Décima quinta: Es innegable que la actividad humana basada en el criterio de apropiación de los elementos ambientales para su aprovechamiento individual provoca un daño al medio ambiente y por ende a la vida de todas las personas. El artículo 180 de la LGEEPA surge como un medio de defensa del medio ambiente común de jerarquía constitucional, por lo que puede ser invocado por cualquier persona a fin de prevenir o erradicar el daño al medio ambiente que originen o puedan originar obras o actividades privadas o públicas con la anuencia del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

1. Amaya Navas, Óscar Darío, *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano: el desarrollo sostenible como contenido esencial para configurar la naturaleza fundamental del derecho a gozar de un ambiente sano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012.
2. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Novena edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
3. Barboza, Julio, *The Environment, Risk and Liability in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2011.
4. Béjar Rivera, Luis José, *El acto administrativo y su finalidad*, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2011.
5. Besalú Parkinson, Aurora V. S., *Responsabilidad por daño ambiental*, Hammurabi, Buenos Aires, 2005.
6. Bestani, Adriana, *Principio de precaución*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.
7. Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
8. Bustamante Alsina, Jorge, *Teoría general de la responsabilidad civil*, Octava edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

9. Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, IPN, UNAM, México, 2000.
10. Commoner, Barry, *En paz con el planeta*, Editorial Crítica, Barcelona, 1992.
11. Dardón Bravo, Emilio, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Análisis de la reforma de 1996*, Mundi Comunicaciones, México, 1997.
12. De la Garza, Sergio Francisco, Cuevas Figueroa, Francisco et al. (Colaboradores), *Justicia Administrativa*, Trillas, México, 1987.
13. Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.
14. Dromi, José Roberto, *El acto administrativo*, Tercera edición, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
15. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, Editorial Porrúa, México, 2003.
16. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003.
17. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Édgar (Coords.), *La protección orgánica de la Constitución: Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

18. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.
19. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Cuadragésima octava edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
20. García López, Tania, *Derecho ambiental mexicano. Introducción y principios*, Bosch, México, 2013.
21. Ghersi, Carlos A., Lovece, Graciela y Weingarten, Celia, *Daños al ecosistema y al medio ambiente. Cuantificación económica del daño ecoambiental*, Segunda edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.
22. Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos: Hacia un código modelo para Iberoamérica*, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003.
23. Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Vigésima segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2010.
24. González Márquez, José Juan, *La responsabilidad por el daño ambiental en México. El paradigma de la reparación*, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
25. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Tomo V, 2012.

26. Gordillo, José Luis (Coord.), *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío para la política y el derecho del siglo XXI*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
27. Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Aranzadi, Elcano, Navarra, 1999.
28. Gutiérrez Nájera, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, Séptima edición, Porrúa, México, 2011.
29. Henao, Juan Carlos, *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
30. Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, UNAM, México, 1997.
31. Jaria Manzano, Jordi, *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.
32. Jaquenod de Zsögön, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, Tercera edición, Dykinson, S. L., Madrid, 1991.
33. Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995.
34. Loperena Rota, Demetrio, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

35. López Ramón, Fernando y Escartín Escudé, Víctor (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
36. Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Editorial Temis, Bogotá, 2011.
37. Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Tercera edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Tomo II, 1974-1977.
38. Mesa Cuadros, Gregorio (Editor), *Estado ambiental de derecho o 'Estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.
39. Morello, Augusto M. (Coord.), *La legitimación: homenaje al profesor doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
40. Morello, Augusto M. y Cafferatta, Néstor A., *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.
41. Mosset Iturraspe, Jorge, Hutchinson, Tomás y Alberto Donna, Edgardo, *Daño ambiental*, Segunda edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Tomo I, 2011.
42. Muñoz de Alba Medrano, Marcia (Coord.), *Temas selectos de salud y derecho*, UNAM, México, 2002.
43. Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.

44. Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, Segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
45. 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, Comisión para la Cooperación Ambiental, México, 2011.
46. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
47. Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
48. Okowa, Phoene N., *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
49. Pereiro de Grigaravicius, María Delia, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano, Un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI*, La Ley, Buenos Aires, 2001.
50. Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del acto administrativo*, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2010.
51. Pigrau Solé, Antoni y Casado Casado, Lucía (Dir.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010.
52. Prieur, Michel, *Droit de l'environnement*, Segunda edición, Dalloz, París, 1991.

53. Revuelta Vaquero, Benjamín y López Ramos, Neófito (Coords.), *Acciones colectivas. Un paso hacia la justicia ambiental*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Editorial Porrúa, y otras, México, 2012.
54. Rivera Pedroza, Abel, *Acciones colectivas: incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la reivindicación de derechos*, Instituto Mexicano para el Desarrollo Social, Cultural, Artístico, Tecnológico, Educativo y Ecológico, México, 2012.
55. Rodríguez, Carlos Aníbal, *El derecho humano al ambiente sano. Los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012.
56. Sánchez-Friera González, María del Carmen, *La responsabilidad civil del empresario por deterioro del medio ambiente*, Bosch, Barcelona, 1994.
57. Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario. Amparo en materia fiscal y administrativa. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 2012.
58. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos. Un paso en la consolidación del Estado social de derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010.
59. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*, Vigésima sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

60. Valadés, Diego y Gutierrez Rivas, Rodrigo (Coords.), *Justicia: memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
61. Walsh, Juan Rodrigo (Editor), *Ambiente, derecho y sustentabilidad*, La Ley, Buenos Aires, 2000.
62. Weingharten, Celia y Ghersi, Carlos A. (Directores), *Daños, medio ambiente – salud – familia – derechos humanos*, Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires, 2000.

Diccionarios

1. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*, Trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
2. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, IJJ, México, Tomo I, 1982.
3. Guillien, Raymond y Vincent, Jean, *Diccionario jurídico*, Segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001.
4. Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, Vigésimosegunda edición con las enmiendas incorporadas hasta 2012.

Legislación nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 2017.
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

3. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, publicada en el DOF el 7 de junio de 2013.
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994.
5. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el DOF el 1 de diciembre de 2015.
6. Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 2 de abril de 2013.
7. Código Civil Federal, publicado en el DOF el 26 de mayo de 1928.
8. Ley General de Vida Silvestre, publicada en el DOF el 3 de junio de 2000.

Tratados internacionales

1. Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, firmada el 22 de julio de 1946. Disponible en: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2017.
2. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14/Rev.1, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1973. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/Rev.

1&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.

3. A/CONF.151/26 (Vol. I) INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). Anexo I DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. (12 de agosto de 1992). Disponible en: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.
4. *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: Desarrollo y medio ambiente*, Banco Mundial. 1992/05/01.
5. *Informe del Grupo de Expertos sobre el principio precautorio de la Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST)*, UNESCO, París, 2005. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578s.pdf>. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2017.
6. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Iniciativas de ley

1. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, Diario de los Debates, número 13, martes 15 de octubre de 1996. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/161.html>. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2017.

Tesis jurisprudenciales

Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 33, t. 2, agosto de 2016, p. 69.
2. Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 33, t. 2, agosto de 2016, p. 690.
3. Tesis 1a. XIII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, abril de 2012, p. 872.
4. Tesis 1a. XII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, Abril de 2012, p. 874.
5. Tesis 1a. XIV/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, abril de 2012, p. 873.
6. Tesis 1a. XV//2012 (9^a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VII, t. 1, Abril de 2012, p. 873.
7. Tesis 2a. XVIII/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, t. 2, Marzo de 2013, p. 1736.
8. Tesis 2a./J 141/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.
9. Tesis 2a./J 142/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, p. 242.

10. Tesis 1a. CXLIV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 456.
11. TA, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 37, Primera Parte, Séptima Época, enero de 1972, p. 25.
12. TA, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 37, Primera Parte, Séptima Época, enero de 1972, p. 27.

Tribunales Colegiados de Circuito

1. Tesis XXVII.1o. Tribunales Colegiados de Circuito (VIII Región) J/4, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, t. 3, abril de 2013, p. 1807.
2. Tesis I.4o.A.356 A Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 1310.
3. Tesis I.3o.A.16 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, t. III, abril de 2016, p. 2508.
4. Tesis XXI.1o.P.A.25 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, t. III, agosto de 2015, p. 2382.
5. Tesis I.3o.A.17 A (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 29, t. III, abril de 2016, p. 2507.

6. Tesis I.5o.C.8 K (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, t. III, junio de 2015, p. 1947.
7. Tesis II.1o.23 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, t. IV, octubre de 2016, p. 2942.
8. Tesis XXII.P.A.1 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, t. IV, septiembre de 2016, p. 2773.
9. Tesis I.7o.A. J/7 (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 15 de julio de 2016.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

1. Tesis V-P-SS-721 Pleno, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quinta época, Año V. No. 58, octubre 2005, p. 246.