



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Derecho

Facultad de Derecho

**LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL ÁMBITO FEDERAL EN
MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

DANIELA PÉREZ MARTÍNEZ

TUTOR: JOSÉ JUAN GONZÁLEZ MÁRQUEZ
Universidad Autónoma Metropolitana

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, a octubre de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A mis padres, Ernesto y Olivia, por ser siempre el pilar más fuerte en mi vida.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO I.- LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL	1
1. AMBIENTE.....	1
1.1. DEFINICIÓN DE AMBIENTE Y ECOLOGÍA	1
1.2. EL DAÑO AMBIENTAL	5
1.3. PENSAMIENTO AMBIENTALISTA.....	8
2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.....	10
2.1. ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL?	11
2.2. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	12
2.3. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL .	23
2.3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL.....	24
2.3.2. ÁMBITO NACIONAL	66
3 LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE	
RESONSABILIDAD AMBIENTAL	77
3.1. RESPONSABILIDAD PENAL.....	78
3.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	80
3.3. RESPONSABILIDAD CIVIL	84
CAPÍTULO II. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL FEDERAL EN	
MÉXICO	90
1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	90
1.1. ANTECEDENTES.....	90
1.2. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD	
AMBIENTAL.....	91
1.2.1. CONSTITUCIONALIDAD	93
1.2.2. DEFINICIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL	99
1.2.3. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	102
1.2.4. FORMA DE REPARACIÓN DE LOS DAÑOS AMBIENTALES	104
1.3. ASPECTOS PROCESALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD	
AMBIENTAL.....	107
1.3.1. FIGURAS PROCESALES.....	107
1.3.2. JUEZ COMPETENTE	108
1.3.3. PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	
AMBIENTAL.....	109
1.3.4. LEGITIMACIÓN.....	110
1.3.5. CARGA PROBATORIA.....	113
1.3.6. SUJETOS RESPONSABLES	114
1.3.7. ACCIONES AMBIENTALES COMPLEMENTARIAS.....	114
1.4. PROCEDIMIENTO.....	117
1.4.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	117
1.5. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.....	123
1.6. FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	124
2. AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL	125

3. CRITERIOS RELEVANTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN MÉXCO.	129
CAPÍTULO III. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.....	132
1. ESTUDIOS DE CASO DE LA LFRA.....	132
1.1. SENTENCIA 52/2017-II, DERIVADA DEL JUICIO PRESENTADO POR RICARDO LOPEZ RUIZ, DIRECTOR GENERAL DE DELITOS FINANCIEROS CONTRA EL AMBIENTE Y LITIGIO DE LA PROFEPA CONTRA RESIDENCIAL BALVANERA	132
1.1.1. ANTECEDENTES	133
1.1.2. CUERPO DE LA SENTENCIA.....	134
1.2. EXPEDIENTE 15/2014 PROMOVIDO POR JUAN TORRES MORALES RADICADO EN EL JUZGADO OCTAVO DE DISTRITO DE MAZATLÁN, SINALOA CONTRA ACTOS DE KAREY ALIMENTOS S.A. DE C.V.....	140
1.2.1. ANTECEDENTES	140
1.2.2. DESARROLLO.....	147
1.2.3. ESTUDIO DE CASO: SENTENCIA DE AMPARO EN REVISIÓN 88/2017 (AMPARO INDIRECTO 1064/2015 RADICADO EN EL JUZGADO TERCERO DE DISTRITO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO) RADICADA EN EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.....	154
1.3. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	166
CONCLUSIONES	174
FUENTES DE CONSULTA.....	196

TABLA DE ABREVIATURAS

ASEA: Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente.

CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CCF: Código Civil Federal

CFPC: Código Federal de Procedimientos Civiles

CPF: Código Penal Federal

Cumbre de Johannesburgo: Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable

Declaración de Río: Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo

DOF: Diario Oficial de la Federación

FONATUR: Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Karey Alimentos: Karey Alimentos S.A. de C.V.

JUMAPAM: Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán

LFRA: Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

LGEEPA: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental.

LGVS: Ley General de Vida Silvestre

MASC: Medios alternativos de solución de controversias.

NOM: Norma Oficial Mexicana

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente

Residencial Balvanera: Residencial Balvanera S.A. de C.V.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

T-MEC: Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TUC: Tribunal Unitario de Circuito

INTRODUCCIÓN

El derecho ambiental es una rama del derecho relativamente nueva con un avance lento. Dicho avance no ha sido uniforme, sin embargo, ha despegado en los últimos veinte años ya que la conciencia de las consecuencias por las afectaciones al ambiente debido a accidentes catastróficos que han tenido efectos devastadores en el medio ambiente, en la salud de las personas, en su forma de vivir y en sus propiedades¹ aumentó.

Los efectos de dichas situaciones pueden ser perceptibles tanto de forma inmediata o futura; esto es, las consecuencias pueden trascender en el tiempo, imposibilitando la determinación de la magnitud de las afectaciones, o el momento en el cual se generaron.

Como resultado, el estudio e implementación de un sistema jurídico ambiental adecuado en las legislaciones domesticas de los países se ha vuelto una necesidad. En principio, este sistema jurídico ambiental se ha enfocado preponderantemente en la prevención de los daños ambientales; sin embargo, también es importante la creación de un sistema jurídico que se ocupe de la reparación ambiental en caso de afectaciones.

¹ Ejemplo de ello es: 1) el accidente nuclear ocurrido en Chernóbil, Ucrania en 1986; 2) El derrame de petróleo en el Golfo de México en donde la plataforma petrolífera Deepwater Horizon en 2010 explotó, provocando el derrame de entre 300,000 toneladas a 600,000 mil toneladas de petróleo en el mar. 3) La fuga de Bhopal en India de isocianato de metilo de una fábrica de pesticidas provocó una nube de gases tóxicos que mató al momento alrededor de 8,000 personas y posterior al evento, 12,000 personas aproximadamente. 4) El derrame de sulfato de cobre sobre el río Sonora, en el municipio de Cananea, resultado de la negligencia en la mina de Buenavista, y cuyo resultado fue la afectación de alrededor de 20,000 personas, miles de hectáreas de cultivo, entre algunos de los daños que han sido cuantificados, sin contar con todos aquellos daños que no han sido identificados. RECYTRANS, *Los peores desastres ambientales de la historia. [En línea], México* Publicado 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.recytrans.com/blog/los-peores-desastres-ambientales-de-la-historia/>

En ese tenor, las primeras bases de la creación de un sistema de responsabilidad para la reparación de daños (directos o indirectos) estaba enfocado en la protección de determinados elementos ambientales que conforman el ambiente. Ello estaba previsto en la legislación local de diversos países a través de figuras jurídicas que tutelaban garantías individuales.

Posteriormente, a nivel internacional, se comenzaron a emitir principios y directrices que permitieron la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental *per se*, primero en tratados internacionales en materia de derechos humanos avocados a otorgar garantías y generar principios que sirven de apoyo para la creación de este sistema, y después con tratados internacionales en materia ambiental, más específicos en su ámbito de protección, y que comienzan a percibir al ambiente como un todo, aunque tratándolo como un medio para lograr la protección de ciertos derechos humanos (*i.e.* derecho a un ambiente sano, derecho a la salud, entre otros.)

Por su parte, en México, existía (y aún existe) un sistema de responsabilidad basando en las ramas civil, administrativa y penal, sin embargo, estos no funcionan para la tutela efectiva del ambiente, ya que están diseñadas para proteger otros bienes jurídicos. Por su parte la Ley de Amparo también permite la tutela ambiental, aunque su objeto específico no sea la responsabilidad por daños.

En atención a los compromisos internacionales suscritos por nuestro país se comenzó a incorporar un sistema de responsabilidad ambiental en la legislación de la materia, sin embargo, este se encontraba diseminado entre varias leyes, creando un sistema discordante y poco cohesivo.

Así en 2013, con base en la teoría y principios propios de la materia, se emitió la LFRA con el objeto de unificar al sistema de responsabilidad ambiental, implementándolo. A la par, se reformaron leyes ambientales, con el objeto de derogar los artículos relativos a este sistema.

El objetivo de este trabajo es determinar por qué el sistema de responsabilidad ambiental federal vigente en México no responde a las exigencias de la materia, en contravención a los objetivos principales de este sistema, que son principalmente: i) la cesación de actividades que afectan al ambiente, ii) la

reparación de los ecosistemas afectados, y iii) la disuasión de posteriores actividades dañinas por medio de sanciones económicas. Esto por medio de la acción de responsabilidad ambiental.

Para llegar a una conclusión, los objetivos particulares en el primer capítulo a considerar son:

- Analizar la historia del derecho internacional ambiental, específicamente los tratados en la materia, que constituyen la base de esta rama de forma general, y de la teoría de la responsabilidad ambiental en lo particular.
- Estudiar y precisar los alcances de los principios ambientales derivados de los citados instrumentos internacionales, considerando que estos son relevantes por ser rectores en la materia, y necesarios para la adecuada implementación de un sistema de responsabilidad ambiental, en su parte teórica y práctica.
- Analizar las ramas clásicas del derecho que establecen figuras jurídicas que se ocupan de resolver conflictos en materia ambiental, a pesar de que éste no es su principal tema de estudio. Ello para determinar el motivo por el cuál no son idóneas para resolver conflictos ambientales, y por ello, no es posible construir el sistema de responsabilidad ambiental sobre ellas.

En el segundo capítulo, los objetivos específicos a tratar consisten en:

- Analizar las leyes mexicanas que, a nivel federal, prevén la responsabilidad ambiental, a saber:
 - i) La LFRA, desde su exposición de motivos, para comprender las intenciones del legislador al emitir esta ley y los objetivos que buscaba cumplir, hasta el texto de la ley en sí misma, para estudiar su parte teórica, su parte procedimental con la acción de responsabilidad ambiental y las figuras novedosas que prevé la LFRA, para determinar su funcionalidad como ley rectora del sistema de responsabilidad ambiental; y

- ii) La Ley de Amparo, cuyo juicio permite fincar responsabilidad ambiental, promoviendo el efectivo resarcimiento de daños ambientales, vía garantía de derechos humanos consagrados en la CPEUM e instrumentos internacionales.

Lo anterior con el objetivo de tener un panorama real de la implementación de la teoría general en materia de responsabilidad ambiental en la normatividad mexicana. Comprendiendo ello, se podrá discernir si se están siguiendo las directrices y principios aplicables, y su importancia, ya que estos últimos son los que aseguran la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental efectivo.

Finalmente, los objetivos específicos del tercer capítulo consisten en:

- Analizar dos casos en los cuales se aplicó la LFRA y uno en el cual se interpuso un juicio de Amparo, en los cuales se resuelven sobre la responsabilidad ambiental en la cual incurrieron particulares.

De estos análisis podremos visualizar la parte procesal de cada juicio, para determinar si, en el caso de la LFRA, existe efectiva tutela para proteger al ambiente y garantizar que los daños realizados sean resarcidos, ello aparejado a conocer si se implementan las figuras novedosas, tales como sanciones económicas, que hagan desistir a las empresas contaminantes sentenciadas de continuar con afectaciones ambientales, cuyo destino sería el Fondo de Responsabilidad ambiental, cuyos recursos serían destinados a la preservación y restauración de otros ecosistemas afectados.

Por lo que refiere al amparo, analizaremos un caso interpuesto por vecinos del área natural afectada en Cancún, Quintana Roo, en el cuál determinaremos si esta figura contiene elementos idóneos para resolver asuntos en materia de responsabilidad ambiental.

- Estudiar los oficios solicitados a instancias judiciales, SEMARNAT y PROFEPA a través de la Plataforma Nacional de Transparencia para determinar sobre la aplicabilidad del sistema de responsabilidad mexicano.

Esta investigación se realiza desde la perspectiva del pensamiento ambientalista, es decir, llegamos a las conclusiones tomando como base analítica las corrientes de pensamiento antropocentrista, ecocentrista y ambiocentrista, considerando a esta última como la mejor opción para construir el sistema de responsabilidad ambiental al percibir al ambiente y al humano como sujetos valiosos por sí mismo, que dependen el uno del otro para subsistir y, por ende, deben de coexistir en armonía, en contraste con el pensamiento antropocentrista, en donde el derecho gira en torno al humano, y responde única y exclusivamente sus necesidades.

Ahora bien, para la realización de este trabajo utilizamos el método deductivo, partiendo de los aspectos generales para la construcción de la responsabilidad ambiental, primero a nivel internacional, para posteriormente pasar al análisis del sistema de responsabilidad mexicano a nivel federal.

Así mismo, utilizamos el método analítico, por medio del cual se analizan los instrumentos legales por separado (*i.e.* tratados internacionales, CPEUM, LFRA, Ley de Amparo, CCF, entre otros). Una vez realizado lo anterior, utilizamos el método comparativo, por medio del cual confrontamos las figuras jurídicas, principios y teorías que prevén los instrumentos legales que comprenden el sistema de responsabilidad ambiental.

Finalmente, utilizamos el método sintético para analizar todo en su conjunto, y determinar como objetivo principal los motivos por los cuales el sistema de responsabilidad en materia ambiental a nivel federal en México no funciona.

Este trabajo nos permitirá identificar los elementos a nivel teórico sobre los cuales, idealmente, debe estar basado un sistema de responsabilidad ambiental para que cumpla con sus objetivos principales, otorgando al ambiente el que tiene por sí mismo, y dejando de verlo como un objeto por medio del cual los humanos satisfacen sus necesidades.

Así mismo, será posible comprender las figuras jurídicas que, a nivel práctico, deben ser implementadas para que el sistema de responsabilidad ambiental tenga aplicabilidad de facto, y que cumpla con las exigencias propias de la materia.

Una vez hecho lo anterior, a través del análisis crítico de la legislación nacional mexicana en la materia, será posible identificar los motivos por los cuales

consideramos que no existe un adecuado sistema de responsabilidad ambiental a nivel federal en Mexico, es decir, las razones por las cuales consideramos que está mal implementado, y que finalmente no cumple con ninguno de los objetivos planteados, e incluso, no tiene ninguna aplicabilidad práctica.

CAPÍTULO I.- LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL

1. AMBIENTE

El ambiente ha tenido diferentes acepciones a lo largo del tiempo. Incluso, los expertos en la materia han reconocido que es prácticamente imposible definir al medio ambiente, salvo en casos particulares.²

Sin embargo, es relevante comprender qué se entiende por “ambiente” con la finalidad de generar instrumentos jurídicos que tengan el alcance para protegerlo adecuadamente, determinar la magnitud de los daños que se le pueden infligir, y definir las consecuencias de ello.

1.1. DEFINICIÓN DE AMBIENTE Y ECOLOGÍA

El ambiente, de acuerdo con Raúl Brañes:

(...) debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que

² URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Derecho Internacional Ambiental*, Colombia, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010, p. 33.

estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema. Esto implica, por otra parte, que el ambiente debe de 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 algo formará parte del ambiente sólo en la medida que pertenezca al sistema ambiental de que se trate

(...) ³

Por otro lado, Mario Peña Chacón define lo define de la siguiente forma:

(...) por ambiente debe de entenderse todos los elementos que rodean al ser humano, elementos geológicos (rocas y minerales); sistema atmosférico (aire); hídrico (agua superficial y subterránea); edafológico (suelos); bióticos (organismos vivos); recursos naturales, paisaje y recursos culturales, así como los elementos socioeconómicos que afectan los seres humanos mismos y sus interrelaciones. ⁴

Peña Chacón distingue que el ambiente se encuentra constituido por:

- a) Elementos bióticos: son aquellos que están relacionados con los seres vivos, y las relaciones que establecen entre sí;
- b) Elementos abióticos: son aquellos factores físicos y químicos que determinan las características de los ecosistemas terrestres o acuáticos;
- c) Medio cultural: Es la información y habilidades desarrolladas por el ser humano.

Así como que hay dos clases de bienes:

- a) Macrobienes: Medio ambiente global;

³ BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., p. 18.

⁴ PEÑA CHACON, Mario, *Daño, Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*, Ed. Investigaciones Jurídicas S.A., p. 16. Citando al Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de Costa Rica, decreto No 31849- MINAE-MOPT-MAG-MEIG en su artículo 3 inciso 5.

- b) Microbienes: Partes y extractos del medio ambiente global, como la atmosfera, agua, fauna, etc. Estos pueden ser susceptibles de apropiación privada.⁵

Otra definición es la asentada por Álvaro Luiz Valery Mirra, quién establece:

El medio ambiente es un sistema de relaciones muy complejas, de una gran sensibilidad a variaciones de uno solo de sus factores, que produce relaciones en cadena. Es, generalmente, definido como un equilibrio entre un gran número de grupos de fuerzas que se compensan unas a otras.⁶

De la anterior transcripción, vemos que este autor prevé que el medio ambiente es un conjunto de interacciones y relaciones que condicionan la vida en todas sus formas, incorpóreo e inmaterial.

Finalmente citamos a González Márquez, quién define al ambiente de la siguiente manera:

(...)

Aunque desde el punto de vista de las ciencias duras se ha asumido que el ambiente es la suma de los elementos naturales: aire, suelo, flora y fauna, desde la perspectiva jurídica, particularmente desde el punto de vista de la teoría del Derecho, el ambiente es un objeto de tutela legal diferente de los elementos que lo integran (...)

Para comprender lo anterior es menester tomar en cuenta que los recursos naturales pueden ser vistos al menos desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, estos tienen un valor utilitario tradicional como insumos para los procesos productivos; pero por otra, juegan un papel ambiental muy importante como proveedores de servicios ambientales, tales como los servicios para la disposición de residuos que ofrecen el agua, el aire o los beneficios derivados directamente de la naturaleza

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ VALERY MIRRA, Alvaro Luiz, *Acao civil publica e a reparacao do dano ao meio ambiente*, Ed. Juárez de Oliveira, Sao Paulo, 2002, p. 12.

tales como los espacios para la recreación o servicios ambientales a los cuales se les ha denominado “valores no utilitarios”.⁷

Por su parte, el concepto de ecología se define de la siguiente manera:

La palabra ecología proviene de los vocablos griegos *Oikos* (“casa”) y *logos* (“estudio, tratado”). Es decir, la ecología es el estudio de los organismos vivos “en su propia casa”, en el medio ambiente en el que habitan y en el que desempeñan todas sus funciones vitales. (...) ⁸

Otra definición es la siguiente: “*el estudio del ambiente natural y de las relaciones entre organismos y sus alrededores*”.⁹

Por su parte, en el ámbito nacional, la LGEEPA define al ambiente de la siguiente manera:

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;

(...)

Este mismo ordenamiento define al ecosistema como “la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados”.

⁷ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Tratado de derecho ambiental mexicano; La responsabilidad por el daño ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pp. 151 y 152.

⁸ VALVERDE VALDÉ, Teresa, *Ecología y medio ambiente [En línea]*, México, Pearson Educación de México, 2005, p. 2. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=oHJqJzvVdQoC&oi=fnd&pg=PA40&dq=que+es+ecolog%C3%ADa+&ots=KSbRNzU60p&sig=td3QEW3yU_4ThkMDTJtC7t-ew#v=onepage&q=que%20es%20ecolog%C3%ADa&f=false.

⁹ MILLÁN REYES, Luvia, *Historia de la ecología [En línea]*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007, p. 3. Disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07_1934.pdf.

Del análisis de las citadas definiciones tenemos que la ecología es la ciencia que estudia la relación entre los seres vivos y su entorno de forma particular. Es decir, se centra en la interacción de determinadas especies en un lugar en específico. Por su parte, el ambiente comprende el conjunto de sus elementos (flora, fauna, aire, agua, suelo, entre otros.), que funcionan como uno solo y cuyas interacciones forman el ambiente en general; estas relaciones se dan entre seres vivos y geológicos.

No se puede dejar de lado que el ambiente también involucra la relación inseparable entre el ambiente y el ser humano y sus creaciones, sin perder de vista que es este último quién necesita primordialmente del primero para subsistir.

Así pues, no es posible entender a la una sin la otra, sin embargo, para efectos del presente estudio nos enfocaremos en el concepto de ambiente.

Considerando ello, la tutela del ambiente va más allá de proteger un elemento, ya que, si alguno es dañado de forma individual, provoca un desbalance al orden natural del entorno, generando afectaciones en cadena que, en muchas ocasiones, son imprevisibles e irreversibles.

Ahora bien, el ambiente, en un contexto legal, debe ser considerado como un bien jurídico. Este bien jurídico es colectivo, ya que, como hemos dicho, es imprescindible para el desarrollo de la humanidad en su conjunto, y no sólo por un individuo en lo particular.

1.2. EL DAÑO AMBIENTAL

Para comprender qué es la responsabilidad ambiental, debemos también delimitar a que nos referimos con “daños al medio ambiente”. El PNUMA ha sostenido al respecto lo siguiente:

Daño ambiental (o "agravio ambiental" o "*environmental tort*" o "*environmental damage*") constituye en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina una expresión ambivalente, que designa unas veces la

alteración nociva del medio ambiente y otras los efectos que tal alteración provoca en la salud de las personas y en sus bienes.¹⁰

En una primera acepción, la expresión "daño ambiental" designa una modificación indeseable de aquel conjunto de elementos y de funciones que llamamos ambiente, como lo sería la contaminación de la atmósfera.

En una segunda acepción, la expresión "daño ambiental" refiere, además, los efectos que esa modificación genera en la salud de las personas y en sus bienes, como serían los efectos nocivos de la contaminación de la atmósfera en la salud de las personas o el detrimento que se pudiera causar en sus bienes.

Por otro lado, el daño ambiental incluye una dimensión individual, colectiva y de afectación al patrimonio nacional:

Las consecuencias perjudiciales de un atentado al medio ambiente son irreversibles (no se reconstruye un biotipo o una especie en vías de extinción); ellas están con frecuencia vinculadas a los progresos tecnológicos; la contaminación tiene efectos acumulativos y sinérgicos que hacen que ellas se sumen y se acumulen entre sí; la acumulación de daños a lo largo de la cadena alimenticia puede tener consecuencias catastróficas (enfermedad de Minamata en Japón); los efectos del daño ecológico se pueden manifestar más allá de la vecindad (efectos aguas abajo de una contaminación de las aguas, lluvias ácidas debido al transporte a través de la atmósfera y a larga distancia de anhídrido sulfúrico); son daños colectivos por sus causas (pluralidad de autores, desarrollo industrial, concentración urbana) y sus efectos (costos sociales); son daños difusos en su manifestación (aire, radiactividad, contaminación de aguas) y en el establecimiento de la relación de causalidad; repercuten en la medida en que ellos implican primero un atentado a un elemento natural y por rebotes a los derechos de los individuos.¹¹

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *La responsabilidad por daño ambiental [En línea]* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/documentos/pnud/Dano_ambiental.pdf

¹¹ Fragmento tomado de manera literal de BRAÑES, Raúl, *El acceso a la justicia ambiental en América Latina. [En línea]* PNUMA. Disponible en: http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Acceso_Justicia_Ambiental_Raul_Branes.pdf

Un desarrollo más moderno del derecho ambiental ha incluido en el concepto de "daño ambiental" toda la lesión al derecho subjetivo que tienen las personas a gozar y aprovecharse de un medio ambiente apropiado. Esta lesión es la consecuencia de toda agresión al medio ambiente independientemente de las repercusiones concretas que esa agresión pueda provocar en la salud de las personas y en sus bienes.

Esta excepción resulta relevante, ya que con el reconocimiento expreso de que las personas tienen derechos sobre el ambiente permitirá la posterior protección de los ecosistemas.

Entonces, la expresión "daño ambiental" se utiliza para designar estos tres eventuales componentes, a menos que del contexto en que se emplea aparezca limitado su uso a uno o dos de ellos. Las características específicas del daño ambiental son:

- a) El daño puede ser causado a uno o más de sus elementos. Sin embargo, en caso de ser significativo, este afectará al ecosistema considerando que el ambiente está interrelacionado entre sí.¹²
- b) Es incierto pues sus causas, efectos y magnitud no son fácilmente comprobables, pero particularmente porque numerosas limitaciones científicas aplican para determinar el momento cuando el daño ambiental ha ocurrido.
- c) Tiene un carácter colectivo, usualmente se afecta a un gran número de personas. Se debe entender al ambiente como un bien *erga omnes*, en ese sentido, no se trata de bienes individuales.¹³

¹² Es importante resaltar que para que se pueda considerar un daño ambiental, este debe de ser significativo, esto es, no todas las afectaciones desembocan en dichas afectaciones a un nivel macro.

¹³ MALLEA ÁLVAREZ, María Isabel, *Las acciones derivadas del daño ambiental y el proceso ambiental en Chile [En línea]*, p. 6. Disponible en: <https://docplayer.es/18768066-Las-acciones-derivadas-del-dano-ambiental-y-el-proceso-ambiental-en-chile.html> .

- d) Los efectos temporales de los daños no son fácilmente determinados, ya que en muchas ocasiones se manifiestan solo después de muchos años. Además, los daños pueden tener un carácter de continuados, es decir, se provocan en diferentes momentos en el tiempo. ¹⁴
- e) Son progresivos, es decir son ocasionados por una serie de actos, de uno o varios autores que, en conjunto, producen un daño mayor. ¹⁵

En ese sentido, el daño ambiental trasciende a la afectación del equilibrio ambiental en todas sus interacciones, creando un desbalance en el orden natural ya establecido. A su vez, ello repercute directamente en las personas, quienes resentirán un perjuicio en su salud y en sus propiedades según sea el caso.

1.3. PENSAMIENTO AMBIENTALISTA

Derivado de la crisis ambiental que actualmente vivimos, se ha vuelto necesario el desarrollo de una corriente de pensamiento que contribuya a la formación de un sistema jurídico ambiental sólido. Al respecto, consideramos que esta corriente ha encontrado su cauce en el ambientalismo. En palabras de Nava Escudero, la noción del ambientalismo gira en torno al ambiente y su crisis. Esta se orienta a transformar la visión del universo, valores, actitudes y comportamientos de los humanos con respecto al ambiente. ¹⁶

¹⁴ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Environmental Law and Sustainability after Rio*; *Towards a new theory of environmental liability without proof of damage*. Estados Unidos de América. Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 184.

¹⁵ CAFFERATA, Néstor A., *Prueba y nexos de causalidad en el daño ambiental*, [En línea], Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, 2008, p. 62. Disponible en: http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/ambientalistas_6.pdf#page=51.

¹⁶ NAVA ESCUDERO, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 191. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3074-ciencia-ambiente-y-derecho-1a-reimp>.

Esta corriente no tiene una definición única, en tanto se adecua a la visión de cada comunidad, nación o país. Las principales posturas y corrientes son ¹⁷:

	Criterio de distinción inicial	Palabras científicas y ético-filosóficas	Corrientes de pensamiento
Pensamiento ambientalista (Eje Norte-Sur)	Existen dos entes: lo humano y lo no humano Existe una relación entre ambos entes	Antropocentrismo Ecocentrismo Ambiocentrismo Sabiduría ancestral-sagrada	Cornucopianos Intervencionistas Aomodaticios Tecnocentristas Ambientalistas moderados Eco-desarrollistas Eco-feministas Marxistas Eco-comunalistas Gaianistas Anarquistas Neo-malthusianos Verdes Conservacionistas Ultradarwinistas Ecologistas profundos Ecologistas chamánicos Cosmopercepcionistas Saberes ancestrales-sagrados

Para efectos del presente trabajo, nos centraremos en el antropocentrismo, el ecocentrismo y el ambiocentrismo:

- 1) Antropocentrismo: Proviene de la unión de los conceptos en griego *ἄνθρωπος* (*anthropos*), que significa hombre, relativo a lo humano, y el latín *centrum*, que establece lo que es el centro de algo. En ese sentido, este concepto se refiere a la concepción que ubica al hombre como centro de todas las cosas.

¹⁷ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p. 199.

En ese tenor, lo no humano (medio ambiente) es un medio para conseguir un fin, que en este caso es la satisfacción de las necesidades humanas.¹⁸

- 2) Ecocentrismo: Se enfoca en la naturaleza como centro del universo creando un criterio de comportamiento para los seres humanos, y que todos los seres vivos somos parte de la naturaleza. Así, se considera que la naturaleza tiene un valor intrínseco y derechos.¹⁹ Es decir, en esta corriente de pensamiento considera como sujeto de derecho tanto al humano, como a la naturaleza.
- 3) Ambiocentrismo: Esta se refiere a la relación de interdependencia entre los entes humanos y los no humanos, cada uno con su propia identidad, conviviendo de forma simultánea. Esta forma de pensar eliminaría la viabilidad de las posturas previamente señaladas²⁰ ya que no existe una supremacía de un ente sobre el otro, sino que se reconoce que ambos tienen su propio valor e importancia, y deben de ser respetados por igual.

Al respecto, consideramos que el ambiocentrismo es la postura que debe de prevalecer, ya que humanos y no humanos coexistimos en un mismo espacio y necesitamos el uno del otro. En ese tenor, lo adecuado sería incorporar a los sistemas jurídicos un enfoque de protección ambiental relacionado con los derechos del hombre, sin que uno prevalezca sobre el otro. Esto permitirá darles su justo valor a ambos, respetando sus características.

Es de ese modo que los derechos de dichos entes no estarán en conflicto, propiciando la construcción de un sistema jurídico ambiental eficaz.

2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La definición de la responsabilidad por daño ambiental no es única y ha ido cambiando su acepción a lo largo del tiempo ya que, con teoría en la materia más desarrollada y con los conceptos introducidos en tratados internacionales en

¹⁸ PRADA CADAVID, Angela María, *Antropocentrismo Jurídico: Perspectivas desde la filosofía del derecho ambiental [En línea]*, Criterio Libre Jurídico, Colombia, 2012, p. 32 y 33. Disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/740>.

¹⁹ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p. 205.

²⁰ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p. 205.

materia ambiental, ha ido tomando diferentes formas; este concepto depende también de la definición de ambiente que se tome como parámetro.

2.1. ¿QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL?

El ambiente debe ser comprendida como un conjunto, es decir, todos los elementos bióticos y abióticos que interactúan entre sí condicionan la existencia de un determinado ecosistema, por lo que si alguno de los factores se ve alterado, todos los demás también sufrirán cambios que pueden, incluso, amenazar su subsistencia.

Si por obra humana se alterara alguno de estos factores y con ello se pusiera en riesgo un ecosistema, necesariamente tendría que haber responsabilidad y, en su caso habría alguna consecuencia, prevista en las leyes aplicables al caso.

Por otro lado, se introduce el derecho humano a gozar de un medio ambiente adecuado. Esto impacta, por un lado, en la forma en que se genera la responsabilidad, y por el otro, en los aspectos procesales conexos a ella, porque la responsabilidad por daño ambiental ya no sólo requiere afectaciones en las posesiones de las personas para ser exigible, sino que el derecho subjetivo de las personas a gozar y aprovechar un medio ambiente apropiado bastaría para exigir la responsabilidad.

La responsabilidad ambiental, históricamente, ha estado alineada con los principios de la responsabilidad subjetiva, cuya esencia descansa sobre el elemento de culpa, así como de la relación causa-efecto entre la acción u omisión y el daño causado bien jurídico susceptible de tutela.

Así pues, para que se pueda solicitar el resarcimiento por daños al ambiente o uno de sus elementos, el afectado debe ser titular o propietario de dicho bien, así que la indemnización será un beneficio para dicha persona afectada, dejando de lado al ambiente como un bien jurídico autónomo.

Esta idea se ha modificado, y ahora el sistema de responsabilidad ambiental descansa sobre el principio contaminador-pagador. De conformidad con la Comunidad Económica Europea, este, principio consiste en:

(...) Las personas físicas o jurídicas sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir con las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos (...) ²¹

En ese sentido, aquellos que contaminen deben asumir los costos de las afectaciones que provocaron reparando, y a la vez desincentivando prácticas contaminantes. Así pues, debemos de entender que el agente que debe pagar dichos costos no necesariamente debió actuar con culpa, sino que, por su simple actuar, desencadenó una serie de hechos que finalmente desembocaron en afectaciones al ambiente.

De lo anterior se desprende la necesidad de desarrollar la rama del derecho ambiental independiente, y en específico aterrizar en las leyes adjetivas la figura de la responsabilidad en la que se incurre por daños al ambiente, y con ella, aspectos relevantes para que se pueda reclamar la responsabilidad como son: la legitimación para reclamar ante las autoridades competentes y el interés con el que una persona física o moral pudiera tener al respecto, o el tipo de responsabilidad que se generaría y la forma de probarlo.

2.2. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Los aspectos técnicos para la implementación adecuada del sistema de responsabilidad ambiental son los que a continuación se analizan:

²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, El principio “*El que contamina, paga*” [En línea], Santiago Chile, CEPAL, 1991, p. 6 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18783/S9160902_es.pdf?sequence=1&isAllo wed=y.

1. Responsabilidad objetiva:

Es aquella que se configura como consecuencia de quién efectúa el daño sin necesidad de que exista el elemento subjetivo de la culpa. Para operar, es necesario que por la simple realización de actividades peligrosas o que pudiesen generar un daño, o bien, por el simple uso de instrumentos peligrosos, genera presunción de que existe responsabilidad, es decir, la causalidad es suficiente.²²

Este tipo de responsabilidad tiene un carácter preponderantemente social en tanto busca que el presunto responsable sostenga la carga probatoria y sea más sencillo fincar responsabilidad.

En materia ambiental, la responsabilidad objetiva es ideal en contraste con la responsabilidad subjetiva utilizada tradicionalmente, ya que, con esta última no es fácil demostrar la culpabilidad del posible responsable o responsables, o probar que efectivamente existe una conducta ilícita que resulte en la afectación del ambiente o ecosistema determinado.

Ello puede derivar en la imposibilidad de fincar responsabilidad, dejando en estado de indefensión a los afectados e impunes los daños ambientales, y como consecuencia, la no reparación de los daños. Esto ya que los responsables de los daños ambientales usualmente no tienen como finalidad afectar al ambiente, sino que, como efecto colateral, lo dañan a través de una o varias acciones (que pueden ser continuadas en el tiempo) y/o actividades que por sí son mismas peligrosas.

Así, aquellos que resulten responsables deberán de responder por el daño realizado, no así por la culpa o dolo con que se realizó la actividad generadora del daño, fuese esta lícita o no. Bajo estos parámetros, el demandado se presumirá

²² MENDOZA MARTÍNEZ, Lucía Alejandra, *La acción civil del daño moral, [En línea]*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 1-21. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3636/10.pdf>.

responsable por haber realizado actividades de alto riesgo, enfocándose en sí efectivamente hubo una afectación.²³

En ese sentido, lo ideal sería revertir la carga de la prueba al demandado²⁴, para que éste acredite que no causó la afectación reclamada, y no a la inversa, como comúnmente se exige²⁵. También es factible utilizar un principio similar a la carga dinámica de la prueba, adoptado en países como Colombia, que consiste en asignar la carga de probar la parte procesal a quién se encuentre en mejores condiciones de hacerlo²⁶. Esto haría que el sistema de responsabilidad ambiental sea efectivo.

2. Parámetros para determinar responsabilidad por daños al medio ambiente:

Para conocer la evolución del daño ambiental, es importante tener información y estudios (científicos, sociales, entre otros) actualizados respecto a cómo estaba

²³ CRESPO PLAZA, Ricardo, *La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la Nueva Constitución [En línea]*, Ecuador, Programa de Estudios Socioambientales – FLACSO Sede Ecuador, Número 2, noviembre de 2008, p. 23. Disponible en: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1225820188.articulo_ricardo_crespo_2.pdf.

²⁴ La inversión de la carga de la prueba es definida por la Real Academia Española como la excepción del principio general según el cual la carga de probar corresponde al que a forma unos hechos o sostiene una determinada pretensión, que se admite en algunos casos en que, en virtud del principio de facilidad probatoria, se traslada la obligación de facilitar los medios de prueba a la otra parte del procedimiento por resultar para ella más fácil la acreditación. Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/inversi%c3%b3n-de-la-carga-de-la-prueba>

²⁵ Se aplica el principio “*affirmanti incubit probatio*”, la carga de la prueba recae sobre el que afirma.

²⁶ PÉREZ RESTREPO, Juliana, *La carga dinámica de la prueba en la responsabilidad administrativa por la actividad médica – Decaimiento de su aplicabilidad-*, [En línea], 2009, p. 2017. Disponible en: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2374/1/PerezJuliana_2011_CargaResponsabilidadAdministrativa.pdf .

compuesto, un ecosistema determinado previo a las afectaciones para que estos sean contrastados con las alteraciones perpetuadas por el daño ambiental.²⁷

De igual manera la cuantificación económica²⁸ del daño es relevante. Para realizarla se deberán considerar los valores de uso de los bienes. De acuerdo con la OCDE, los sistemas de valoración económica de los daños ambientales más utilizados son:

- a) Método del precio del mercado: Estimado a partir de los precios de mercados comerciales.
- b) Método del reemplazo o sustitución: Referente a la permuta de la contaminación por el valor de su restitución.
- c) Método de la estimación del precio hedónico: Cuando los valores de los bienes ambientales afectan en el precio de los bienes que se comercializan afectados a ellos.
- d) Método de costo de viaje: El valor del bien ambiental a partir cuánto se gasta para llegar al lugar.
- e) Método de la transferencia de beneficios: El valor económico del bien se estima transfiriendo las estimaciones de valores existentes hechas en estudios de otras localidades.
- f) Método de valoración contingente: Consistente en la realización de encuestas a la población en las que se les pregunta cuanto están dispuestas a pagar por un bien o servicio ambiental.

²⁷ Se debe de tener información relativa al tipo de biodiversidad existente en un ecosistema, es decir, saber qué tipo y especie de flora y fauna coexiste en el mismo lugar, y conocer de qué manera interactúan entre ellas.

²⁸ CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel, *Valoración del Daño ambiental [En línea]*, Foro consultivo Científico y Tecnológico, México, 2008, pp. 139-140. Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/valoracion-dano-ambiental>.

- g) Método de la productividad: Se estima el valor económico de productos o servicios ambientales que contribuyen a la obtención de bienes comercializables.

Por otro lado, la OCDE ²⁹establece que se puede dar un valor subjetivo u objetivo al ambiente, y, en el caso específico, estos valores se pueden concretar en:

1. Valor instrumental o funcional: Como elemento objetivo, este se refiere al valor que tiene para poder alcanzar un objetivo.
2. Valor estético: Se refiere a las sensaciones que produce la apreciación al ambiente.
3. Valor moral: Este puede ser interpretado como el propio acto moral de conservación ambiental, o bien, lo que se busca es la preservación ambiental con el fin de que las personas tengan bienestar.

Sin embargo, no sólo se debe determinar el valor del ambiente bajo parámetros económicos o por la función que prestan para la humanidad, sino también debe ser reconocido por su valor cualitativo y por la importancia que tiene para hacer que todo esté en perfecto balance y funcione correctamente.

Entonces, para determinar el valor del medio ambiente, el parámetro más importante es la conservación de la mayor cantidad de ecosistemas y biodiversidad en su estado natural, sin importar su valor económico e instrumental.

En ese sentido, lo que la OCDE propone para la determinación del valor ambiental en un ecosistema determinado es la implementación de un sistema costo-efectividad³⁰. Este puede tener uno o varios resultados que se deberán de evaluar individualmente, tomando en consideración variables como valores económicos, la opinión pública, la opinión de un experto en la materia,

²⁹ *Handbook of Biodiversity Valuation. A guide for policy makers. [En línea]* Organización para la Cooperación económica y Desarrollo, 2002, pp. 48-50 Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/handbook-of-biodiversity-valuation_9789264175792-en#page1.

³⁰ *Ibid*, pp. 64-65.

temporalidad, entre otras. De esta manera se podrá arribar a la mejor conclusión, en pro del ambiente.

Por otro lado, de ser posible la cuantificación de los daños ambientales, esta debe estar apoyada en la información que la Administración Pública tenga disponible, ya que, para el otorgamiento de permisos para que las empresas realicen actividades potencialmente dañinas³¹, las autoridades deben realizar un dictamen de los riesgos que puedan existir por su operación, y en caso de tratarse de una actividad que por su propia naturaleza pueda derivar en una afectación, sea posible determinar de forma exacta cuales fueron los daños producidos y la causa generadora.

Estas empresas también deben proporcionar información periódica a las autoridades sobre las actividades que desempeñan, y las repercusiones que estas tienen o pudieran tener el ambiente en el cual se desarrollan.

En ese sentido, la responsabilidad de que exista una adecuada vigilancia para el cuidado del ambiente es compartida, es decir recae tanto en los gobiernos de los Estados, como en las empresas, ello para que se pueda anticipar las conductas dañinas, y que, en el caso de afectación, existan parámetros actualizados para poder determinar la responsabilidad, y poder reparar los daños, de ser posible, a la forma en la que estaban ³²

3. Nexo causal en las pruebas:

La causalidad en el derecho es un aspecto medular para poder determinar existencia de la responsabilidad. Este se entiende como “el nexo o vínculo directo

³¹ Las grandes empresas son las principales que realizan actividades que afectan al ambiente a gran escala.

³² Las figuras preventivas revisten especial importancia en materia ambiental, para que haya información actualizada que sirva de contraste para determinar a qué magnitud ascienden los daños al medio ambiente. Esto resulta muy complicado porque en muchos Estados no existe vigilancia correcta, o bien resulta materialmente imposible tener actualizados estos datos (o recabarlos).

entre la acción y/o conducta realizada por el agente y el daño realizado al bien jurídico tutelado. En el derecho civil es el accionante quien debe soportar la carga de la prueba”.³³

Néstor A. Cafferatta prevé respecto al nexo causal en el sistema de responsabilidad ambiental civil lo siguiente:

En el ámbito de la responsabilidad civil la relación de causalidad cumple una doble función: por un lado, permite determinar con rigor científico a quién debe atribuirse un resultado dañoso; por otro, brinda parámetros objetivos indispensables para calibrar la extensión del resarcimiento, mediante un régimen predeterminado de imputación de consecuencias.

³⁴

Sin embargo, la normatividad relativa a la responsabilidad por daños al ambiente no debería de seguir esta línea doctrinal y exigir como requisito determinante el nexo causal porque:

1. La fuente del daño no puede ser fácilmente precisada.
2. La identificación de los responsables de generar daños es complicada ya que el impacto de las conductas puede ser imputable a más de una persona o ente jurídico.
3. La determinación de las acciones específicas perjudiciales realizadas por cada uno de los agentes responsables no es fácilmente determinable.

Por lo anterior, probar el nexo causal es complejo, ya que aún no existen los suficientes elementos científicos que permitan dar certeza a los puntos mencionados³⁵, y que la realización de pruebas de esta índole es costosa.

³³ HONORÉ, Tony, *La causalidad en el derecho*, [En línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 1482. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/21.pdf>.

³⁴ CAFFERATA, Néstor A, *Op. cit.*, p. 51.

³⁵ Las pruebas periciales en esta materia son de suma relevancia, y usualmente determinantes para conocer si hubo o no afectaciones ambientales y la magnitud de estas; sin embargo, los

Por ello, consideramos que muchos de los titulares de los derechos no tendrían los medios económicos suficientes para poder costear el pago de las pruebas necesarias para acreditar el vínculo de causalidad.

En ese sentido, lo ideal para la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental es la aplicación de un criterio de probabilidad para imputar acciones dañinas, es decir, por el tipo de actividad, instrumentos o materiales utilizados hay una consecuencia previsible de lo que va a suceder, aunque no siempre sea así ³⁶. Estas pruebas presuncionales servirían para dar a conocer al Juzgador la existencia de un hecho desconocido, a partir de un hecho conocido. ³⁷

Así, en el juicio no se exigiría probar causa-efecto, sino la probabilidad razonable con la cual el daño se suscitó con motivo de determinada acción, y esta sea suficiente para poder imputar responsabilidad y ordenar el resarcimiento de los daños.

4. La legitimación activa

Se denomina legitimación activa aquella que tienen los afectados para acudir al órgano jurisdiccional para que se inicie un procedimiento. Esto refiere únicamente a la aptitud, más no a la titularidad para accionar el sistema jurídico. Ramón Martín Mateo establece que:

(...) tratándose de daños ambientales, es frecuentemente imposible, o sumamente difícil, justificar lesiones individualizadas, sobre todo de carácter económico y además los efectos de la contaminación tienen trascendencia colectiva, aunque a la postre también redunden en mayor o menor medida en perjuicios para los sujetos aislados que componen la colectividad afectada. El carácter comunitario, pues de los conflictos

avances tecnológicos y científicos pueden no comprender la complejidad intrínseca de los daños ambientales, haciendo necesario el uso de diversos elementos para llegar a una conclusión.

³⁶ Sería importante la creación de un catálogo de presunciones de responsabilidad, tal y como el que tiene Chile en su Ley 19.300, en el cual se contemplaran diversas situaciones que, por sí mismas, crean una mayor convicción de que hay un daño ambiental. Con esta presunción, que la carga de la prueba se recargue en quién presuntamente causó un daño.

³⁷ CAFFERATA, Néstor A, *Op. Cit*, p 11.

ambientales en lo que respecta a los demandantes, pugna de plano con la comprensión individualista del proceso y propicia la admisibilidad de acciones populares sin sujeción además a requisitos estrictos en cuanto a la prueba y acreditación de perjuicios personales por parte de quienes la entablan, lo que choca con los postulados antes reseñados conectado y con clásicos y sólidos criterios jurisprudenciales que pretenden, maltusianamente, restringir la litigación.³⁸

Para que el sistema de responsabilidad ambiental sea implementado adecuadamente, las leyes adjetivas en la materia deben prever la legitimación amplia o difusa, es decir, que esta no necesite de la titularidad del bien jurídico a proteger, considerando que el ambiente no debe ser un bien que sea susceptible de apropiación, y por ende, de titularidad.

Así mismo, es necesario incorporar la legitimación de las acciones colectivas porque en muchos casos el afectado por daños ambientales está conformado por un colectivo de personas.³⁹

5. Tipos de acciones

Tradicionalmente, la acción procedente para hacer valer derechos como consecuencia de una afectación es la acción individual, en la cual una persona interpone un medio de defensa en contra de otra persona física, persona moral, o autoridad. Sin embargo, dada la naturaleza colectiva y difusa del ambiente, se deben considerar las acciones colectivas, mismas que por su propia naturaleza pueden responder a las necesidades propias de la materia.⁴⁰

³⁸ MARTIN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, Volumen I, Ed. Trivium, S.A., Madrid, 1991, p. 178.

³⁹ Esto puede obedecer a diversos motivos, tales como afectaciones ambientales dañen directamente la esfera jurídica de las personas, porque el ecosistema tenga un valor ideológico, histórico para un grupo de personas – tales como los indígenas -, o porque busqué otorgar el valor que por sí mismo tiene el ambiente, independientemente a que se estén vulnerando derechos de las personas.

⁴⁰ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Acciones Colectivas en Materia de Protección Ambiental, Fallas de Origen*, [En línea], México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LII,

Es importante resaltar que las acciones individuales pueden basarse en el interés jurídico y legítimo. En materia ambiental, el interés legítimo debería ser aplicado, ya que cualquier persona afectada puede salir en defensa de sus derechos, mientras que, en el caso de las acciones colectivas, procede el interés jurídico.

6. Efectos de la sentencia

La sentencia ambiental, a diferencia de sentencias en materia civil, penal o administrativa, debe tener efectos generales o *erga omnes* ⁴¹ ya que estas impactan a más de una persona, al ser el bien jurídico tutelado el ambiente. Entonces, a pesar de que la sentencia ambiental no se dicte fuera de los puntos controvertidos o de la litis planteada en el juicio, sus efectos son expansivos y van más allá de los efectos particulares.

Por otro lado, como hemos dicho, es posible interponer una demanda de responsabilidad por daños ambientales por medio de una acción colectiva, por lo que los efectos de la sentencia reflejarían un beneficio para toda una comunidad, incluso para aquellos que no fueron accionantes en los juicios. Es decir, los efectos no podrían ser fácilmente determinables en cuanto a su alcance o impacto.

Específicamente, de forma general, estas sentencias deben señalar y delimitar:

1. Al agente o agentes responsables de los daños en principio;

número 157 enero-abril 2020, es una publicación cuatrimestral; aparece la primera semana de enero, la primera semana de mayo y la primera semana de septiembre, p. 902. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2015.144>.

⁴¹ Cotidianamente, las sentencias no deben tener efectos generales, sino particulares, es decir, deben tener carácter de ley individualizada y concreta a los casos en particular. Una sentencia aplica la ley, que es de efectos generales, como respuesta a una omisión o contravención a la misma. AGUIRRE PANGBURN, Rúben, *Las sentencias con efectos generales, [En línea]*, 1º Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico 2009. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3021/23.pdf>.

2. El área específica afectada;
3. La magnitud de los daños (tomando como parámetro cómo estaba previamente el área dañada, la flora y fauna existente, entre otros);
4. La forma de reparación de los daños con base en los anteriores puntos, y tomando en consideración que esta podrá variar;
5. El plazo otorgado para que se reparen los daños;
6. Medidas disuasivas que prevengan que el mismo responsable vuelva a realizar actividades dañinas en el lugar afectado, o en algún ecosistema.

7. Formas de reparación de los daños ambientales

Las formas principales de reparación para los daños ambientales son ⁴²:

- I. Reparación *in natura*: es la restitución del bien dañado a un estado igual o similar al cual se encontraba previo a ser dañado. Esta forma es la idónea, ya que prevalece sobre el aspecto económico, al buscar la restauración efectiva del ecosistema dañado. Sin embargo, como se verá, esta no siempre es posible.
Esta reparación consta de dos fases: i) el cese de la actividad dañina para el medio ambiente, y ii) el inicio de las acciones que buscan la reconstrucción del bien dañado.
- II. Reparación *in natura* sustituta: se da en el caso en que no sea posible restablecer el ambiente dañado a su “estado original”, por lo cual se busca, en sustitución, la reparación de otro ecosistema dañado.
- III. Indemnización: se trata del pago de una cantidad de dinero al afectado por los daños ocasionados. Sin embargo, la indemnización presenta dos problemas importantes: i) los daños no son fácilmente cuantificables, ya que el medio ambiente es intangible e inmaterial y por tanto, no es sujeto a cuantificación monetaria; y ii) esta indemnización debe ser utilizada en

⁴² GONZÁLEZ MARQUEZ, José Juan. *Op Cit*, pp. 248-304.

beneficio del medio ambiente, y no sólo para el uso de un individuo o una comunidad.

La cantidad por concepto de indemnización podría ser cuantificada con base en el gasto que se realizaría por la reparación de los daños, aunque resultaría problemático, ya que se necesitarían estudios muy complejos que difícilmente podrían dar una cantidad específica.

Incluso, de ser regulada en leyes adjetivas, las cantidades previstas para la indemnización pueden ser o bien muy elevadas y poco proporcionadas a la magnitud del daño, o bien insuficientes para realizar la reparación.

- IV. Medidas de restauración en materia administrativa: son aquellas previstas en leyes administrativas en las cuales se dicta la forma en la cual los particulares deben resolver las irregularidades suscitadas en las visitas de inspección. Esta forma presenta deficiencias, al estar latente la posibilidad de que únicamente se obligue a cesar con la actividad dañina, se impongan multas, o bien, el alcance de la sentencia no sea suficiente para poder subsanar los daños.

Como vemos, la reparación *in natura* es la forma óptima para lograr la tutela efectiva del medio ambiente, aunque por sus características no siempre es la más factible. A pesar de ello, todas formas de reparación pueden no ser las más idóneas en algunos casos, o resultar insuficientes en otros.

2.3. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Las primeras disposiciones en la materia estaban contenidas en legislaciones cuyo objeto de tutela principal no era el ambiente, y únicamente contenían preceptos que protegían al ambiente de forma indirecta.

Posteriormente, la concepción de tutela de bienes materiales y con un impacto económico ⁴³ cambió para dar paso a la creación de legislación propiamente ambiental, primero, en tratados internacionales los cuales dan directrices generales y teoría al respecto y que vinculan a los Estados a crear legislación interna en la materia, de conformidad con sus necesidades particulares.

Desde su origen, el derecho ambiental ha estado enfocado en la prevención y protección ambiental, siendo más reciente la inclusión de disposiciones legales que velan por el resarcimiento de las afectaciones ocasionadas a la naturaleza: sus alcances, sus sanciones y la forma de restaurar el ambiente.

2.3.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

La responsabilidad en materia ambiental propiamente se ha ido formando progresivamente a nivel internacional; se comenzó a regular en instrumentos internacionales bilaterales o multilaterales. ⁴⁴

⁴³ La normatividad fue creada, entre otras cosas, con el objeto de proteger aspectos como las relaciones comerciales; sin embargo, existe una relación estrecha entre el aprovechamiento “racional” de los recursos naturales y el buen funcionamiento de los mercados, por lo que, progresivamente, las leyes se fueron ocupando de que el sector público y privado no rebasaran cierto límite de explotación.

⁴⁴ Estos pueden comprender tratados en derecho internacional público, tratados en derecho ambiental, la costumbre en el derecho internacional público (debe de cumplir ciertas condiciones), los principios generales del derecho y fuentes auxiliares tales como la jurisprudencia, la doctrina URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Op Cit.* P. 16.

Dichos instrumentos pueden estar previstos en tratados (*hard law*)⁴⁵, o lineamientos o resoluciones (*soft law*)⁴⁶.⁴⁷

En un principio, estos estaban avocados a dar directrices de prevención de acciones potencialmente perjudiciales a elementos ambientales, como el aire o el agua⁴⁸, y no referían a la protección ambiental vista como un todo. Dicha normatividad estaba enfocada preponderantemente a la regulación de los elementos naturales desde una perspectiva económica.

Sin embargo, tras eventos tales como la primera y segunda guerra mundial, los efectos devastadores ocasionados por los daños ambientales quedaron de

⁴⁵ El *hard law* se manifiesta en instrumentos internacionales con el rigor de una norma obligatoria. En ese sentido, en caso de que un Estado miembro no cumpla con las disposiciones, se aplicaría una sanción. NAVA ESCUDERO, César, Estudios ambientales, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 132. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3013-estudios-ambientales-2a-ed>.

⁴⁶ El *soft law* se manifiesta a través de i) instrumentos internacionales no vinculantes; ii) normas que por su propia naturaleza sin de carácter blando por su contenido, independientemente a si son de carácter vinculante y iii) normas que están en proceso de gestación. Este tipo de documentos permiten identificar principios ambientales y sirven de guía para el comportamiento y conducta de los estados. *Ibid*, pp. 131-132.

⁴⁷ ADEDE, Andrónico O., *The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992)* [*En línea*], Reino Unido, Pace Environment Law Review, Volumen 13, número 1 otoño, 1995, p. 34. Disponible en : <https://core.ac.uk/download/pdf/46711392.pdf> .

⁴⁸ A esta época también se le denomina utilitarismo ambiental. Por esto se refiere a que tanto legislación nacional como internacional que refería a materia ambiental y su “protección tenía que ver sobre todo con el interés de maximizar el bienestar a la mayor cantidad de personas, esto a costa de los elementos naturales del medio ambiente como tal. Así pues, es claro que no se estaba velando por la tutela de estos últimos, sino eran vistos únicamente como un medio para un fin, y no como un fin u objeto de tutela en sí mismo. ALEXANDER MEJIA, Henry. *Responsabilidad por daños al medio ambiente* [*En línea*], El Salvador, Ed. Unidad técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2014, p. 35. Disponible en: http://www.ute.gob.sv/site/components/com_booklibrary/ebooks/%7B29E4EDFA-CD85-4F41-843F-D1E76CC0F7BD%7D_UTE_responsabilidad.pdf.

manifiesto ⁴⁹, y, como consecuencia, se crearon instrumentos jurídicos para proteger los elementos de la naturaleza por el tipo de daño que se pudiese ocasionar.⁵⁰

Empero, fue hasta los años setenta que se comenzó a formar un sistema de responsabilidad ambiental internacional con instrumentos tales como el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por daños causados por objetos espaciales (1972), el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), Convenio de Londres (1976), el Convenio de Basilea (1989), entre otros.

Caben resaltar los siguientes tratados internacionales, cuyo contenido dio lugar a principios fundamentales en la materia de forma general, y de responsabilidad ambiental de forma específica.

2.3.1.1. TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

a) Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos

El reconocimiento de derechos humanos vinculados con la salvaguarda del ambiente en tratados internacionales es necesario para la construcción de un sistema de derecho ambiental adecuado. En ese sentido, si bien en un principio no se contemplaba el derecho a un medio ambiente sano de manera expresa, lo cierto es que con el establecimiento de organismos como la ONU y sus agencias

⁴⁹ Avances tecnológicos aplicados a armas tal como la energía nuclear dejan de manifiesto la capacidad del ser humano para destruir ecosistemas enteros sin posibilidad de reparación, y esto se traduce y forma directa o indirecta en afectaciones a seres vivos.

⁵⁰ Este tipo de Convenios revisten especial importancia, no sólo porque dan pauta para la construcción de un sistema de responsabilidad propiamente ambiental, sino porque no exige un nexo causal entre la actividad desarrollada y el daño ocasionado, y este se presume como dado.

Así pues, la doctrina específica que el ideal para crear un sistema de responsabilidad en materia ambiental eficaz es aquel que prevea la aplicación de la responsabilidad objetiva, y, excepcionalmente la responsabilidad subjetiva.

especializadas y con la inclusión de diversos derechos humanos tratados internacionales, se cimentó su posterior inclusión.⁵¹

Entre los principales instrumentos internacionales en la materia podemos referir los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948.⁵² Su artículo 8 contempla el derecho al acceso a la justicia, estableciendo lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José en 1969. En sus artículos 8 y 25, este tratado reafirma el derecho al acceso a la justicia, incorporando las garantías judiciales.

De igual manera, este documento contempla el principio de retroactividad en su artículo 9 que, aunque está enfocado al derecho penal, sirve como base para su posterior desarrollo para ser aplicable a diversas ramas del derecho como la ambiental.

Finalmente, cabe resaltar del citado tratado la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada con el objeto de que se puedan hacer valer los derechos contenidos en esta Convención.

- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador⁵³, suscrito en el Salvador el 17 de noviembre de 1988. Este

⁵¹ Parejo Alfonso, Luciano, *Principios de derecho ambiental y Agenda 2030*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, p. 26.

⁵² Declaración Universal de Derechos Humanos [En línea]. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 Disponible en: [spn.pdf \(ohchr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/47562623.pdf)

⁵³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador” [En línea]: Suscrito en

protocolo reafirma y perfecciona la tutela de los derechos humanos tutelados en Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

El Protocolo de San Salvador, entre otras cosas, establece que los Estados Miembro adoptarían procedimientos y medidas legislativas internas tendientes a la protección de los derechos humanos.

Así mismo, en su artículo 11, este protocolo prevé el derecho a un medio ambiente sano. A la letra, este artículo establece:

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

De la transcripción anterior, tenemos que, por un lado, se protege el derecho humano a vivir en un medio ambiente sano, disfrutando de los servicios públicos básicos, y por el otro, se busca que los Estados Miembro tomen acción para procurar el cumplimiento de este derecho.

Así pues, el derecho humano al medio ambiente sano se incorpora en la categoría de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales o también conocidos como “DESCA”.

Ahora bien, como medidas para hacer cumplir los ordenamientos del protocolo, el artículo 19 establece medidas de protección entre las cuales se encuentra la obligación de los Estados Miembro a presentar informes periódicos respecto a las medidas tomadas para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, o la posibilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formule observaciones y recomendaciones respecto a la situación de citados derechos.

San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993⁵⁴, en la cual se adhiere a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este documento reconoce la interdependencia de los derechos humanos, lo cual permite se amplíe el espectro de protección de derechos humanos, específicamente, el derecho a un medio ambiente sano a través de mecanismos que no necesariamente estaban vinculados a este, pero que su tutela sea necesaria para poder lograr los objetivos de cualquier otro derecho.

De igual manera, se busca fomentar el desarrollo sostenible de tal manera que se asegure el futuro ambiental de generaciones futuras.

Vale la pena mencionar que existen otros instrumentos regionales, tales como el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, o la Carta Africana de Derecho Humanos y de los Pueblos, que también consagran estos derechos humanos.

b) Sentencias opinión consultiva emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador

Resuelto el 06 de mayo de 2008, en este caso la señora Salvador Chiriboga reclamó al Estado de Ecuador la expropiación de un inmueble de su propiedad, por considerar que este hecho contravenía los artículos 21, 8.1 y 25.1., en correlación con los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana.

Para los efectos que interesan el presente estudio se resalta que, a pesar de haber sido determinado que no había controversia en entre las partes, sí existía

⁵⁴ Declaración y programa de acción de Viena [*En línea*], suscrito en Viena Austria el 25 de junio de 1993. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

un interés legítimo o general⁵⁵ del Estado Ecuatoriano basado en la protección del medio ambiente, que prevalece sobre la propiedad privada.⁵⁶

Esta sentencia sienta un precedente importante ya que a pesar de que se determinó que la expropiación no fue llevada conforme a derecho, lo cierto es que el Estado, al estar obligado a salvaguardar los derechos humanos, tiene legitimación para hacer que prevalezca el interés general sobre el particular, en concordancia con el derecho a un medio ambiente sano, en correlación con el derecho a la vida digna.

- Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam

Este caso fue resuelto el 25 de noviembre de 2015, y se interpuso porque la personalidad jurídica de ocho comunidades de los pueblos indígenas Kaliña y Lokono, en Surinam sobre sus tierras no había sido reconocida. Como resultado de lo anterior, se emitieron concesiones y licencias, principalmente para actividades mineras, sobre los terrenos en los cuales estas comunidades están establecidas, vulnerando su derecho de propiedad colectiva y consulta de consentimiento previo, libre e informado de estos pueblos.

Al respecto, los líderes de dichos pueblos indígenas acudieron a ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la violación a sus derechos humanos contenidos en la Convención Americana. Así pues, el 18 de julio de 2013, la Comisión emitió el Informe de Fondo No. 79/13 en el cual se concluyó entre otras cosas⁵⁷:

⁵⁵ Su finalidad es la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador [*En línea*], Sentencia de 6 de mayo de 2008, p. 23. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf.

⁵⁶ *Ibid*, p. 23-24

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam [*En línea*], Sentencia de 25 de noviembre de 2015, p. 5. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf.

- a) Se violaron los derechos de los pueblos al no reconocerles su personalidad jurídica.
- b) Se violó el derecho a la propiedad de los pueblos al no reconocer el derecho de propiedad colectiva y al otorgar diversos títulos de propiedad, concesiones mineras extracción de recursos naturales a personas no indígenas en los territorios de los pueblos y no mantener las reservas naturales relacionadas con estos pueblos.

Además, para el otorgamiento de dichos títulos de propiedad y concesiones no se realizó la consulta previa a los pueblos.

Tomando en consideración lo anterior se recomendó a Surinam adoptar las medidas necesarias para subsanar lo anterior. Sin embargo, ante la omisión de atender las recomendaciones, se solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos se declarara responsabilidad internacional, y se ordenaran las medidas de reparación conducentes.

Entonces, para dictar el fondo de la sentencia se analizaron los siguientes preceptos: 1) Derecho de la Personalidad Jurídica, en relación con los artículos 21, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana; 2) Derecho a la propiedad colectiva y Derechos políticos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, y 3) Derecho a la protección judicial, en relación con los artículos 1.1, 2, 13 y 23 de la Convención Americana.

Al respecto, la Corte decidió que se habían vulnerado los derechos de los pueblos indígenas, y que se habían afectado áreas protegidas y terrenos con el otorgamiento de las concesiones mineras. Para efectos del presente estudio, vale la pena resaltar que, como resultado de esta conclusión, se ordenó la reparación de los daños ambientales ocasionados. Para realizar tal determinación la Corte ha establecido:

(...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas y los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Por lo tanto, la

Corte deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho.⁵⁸

En ese sentido, la reparación ambiental, vista desde la perspectiva de la Corte, está vinculada a la responsabilidad subjetiva y la necesidad de probar el nexo causal, mismo que, en este caso, fue acreditado.

En cuanto a la salvaguarda del medio ambiente, se ordenó al Estado la adopción de medidas preventivas, la restitución de las tierras y áreas protegidas a los pueblos, quienes a su vez procurarían la protección de dichas áreas y medidas para rehabilitar el área afectada por las actividades mineras y la realización de un estudio independiente sobre el impacto en el suelo, bosques y ríos, así como un plan de rehabilitación, tomando en consideración la opinión de los pueblos originarios.

Del análisis anterior, tenemos que fue posible vincular al Estado a la efectiva tutela del medio ambiente a través de la interdependencia de diversos derechos humanos contenidos en los tratados relativos. Así mismo, se implementaron medidas de reparación ambiental.

- Opinión Consultiva OC-23/17

Emitida el 15 de noviembre de 2017 a petición de la Republica de Colombia en respuesta a la afectación de ecosistemas marinos por el desarrollo de grandes obras. Esta opinión fue emitida en correlación con los artículos 4 y 5 del Pacto de San José, relativos al derecho humano a la vida y la integridad personal. Sin embargo, la relevancia de esta opinión es que constituye una de las primeras oportunidades del Tribunal para referirse a las obligaciones estatales derivadas de la necesidad de protección del ambiente⁵⁹.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 74.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.23/17 [*En línea*], de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, p. 21. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

Es importante mencionar que esta opinión no está limitada a estados específicos, es decir, es de carácter general ya que se considera que todos los Estados están obligados a respetar y hacer respetar los derechos humanos de todas las personas, independiente a su nacionalidad.

Aunado a ello, los daños ambientales generados en un Estado (en este caso, daños a los mares y océanos), pueden afectar a otros Estados, y esto genera la necesidad de cooperación de buena fe entre estos y responsabilidad internacional, en su caso ⁶⁰. En ese tenor, se considera que una persona está bajo la jurisdicción del Estado de origen si media una relación de causalidad entre el hecho que ocurrió en su territorio y la afectación de los derechos humanos de personas fuera de su territorio ⁶¹.

En específico, para que un Estado asuma responsabilidad por daños ambientales, se deberán establecer los siguientes puntos:

- (i) al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que razonablemente podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo, y
- (ii) que existe una relación de causalidad entre la afectación a la vida o a la integridad y el daño significativo causado al medio ambiente.⁶²

De lo anteriormente transcrito se desprende que para que exista responsabilidad ambiental de los Estados, estos deben de haber conocido los riesgos de determinadas acciones y, aun así, no haber tomado acciones preventivas, y que exista un nexo causal. En ese sentido, vemos que hay varios elementos que se deben acreditar para la procedencia de la responsabilidad internacional ambiental que, por el grado de dificultad que representan, dificultan que esta se haga valer en favor de derechos humanos y el ambiente por sí mismo.

Por otro lado, en dicha opinión se reafirma la interdependencia de derechos humanos prevista en el Protocolo de San Salvador. Al respecto se precisó:

⁶⁰ Esta situación ha detonado la creación de diversos tratados internacionales en la materia.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.*, p. 46.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.*, p. 51.

Los derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas.⁶³

En ese sentido, esta interdependencia de derechos humanos puede ser clasificada en: aquellos derechos humanos que son más susceptibles a ser afectados por daños ambientales (*i.e.* derecho a la salud o a la vida), o derechos que permiten la conducción de políticas ambientales (*i.e.* derecho a la libertad de expresión o la justicia).⁶⁴

Ahora bien, esta opinión entiende al derecho a un ambiente sano desde dos connotaciones: la individual y la colectiva. En el primer caso, se refiere a que las afectaciones ambientales pueden tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas, mientras que, en su acepción colectiva, refiere al derecho que tienen las generaciones actuales y futuras. Igualmente, se reconoce que los daños ambientales pueden causar daños irreparables en los humanos.⁶⁵

A pesar de lo anterior, esta opinión ya concibe al derecho a un medio ambiente sano de forma autónoma; es decir, sin que sea un instrumento para hacer cumplir otros derechos, e incluso, contempla que se deberá hacer valer, aunque no se afecte la esfera jurídica de las personas, ya que salvaguarda los elementos ambientales, otorgándoles su propia personalidad legal. Esta concepción es total ya que, sin ella, se continuaría concibiendo al ambiente como un mero instrumento para el bienestar humano.

Como conclusión, la Corte determinó lo siguiente:

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.*, citando el Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, 24 de diciembre de 2012, Doc. ONU A/HRC/22/43, párr. 10, p. 23.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 29.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 24.

- El concepto de jurisdicción abarca toda situación en la que un Estado ejerza autoridad o control efectivo sobre las personas, dentro o fuera de su territorio.
- Las personas cuyos derechos han sido vulnerados a causa de un daño transfronterizo se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de origen de dicho daño, en la medida que dicho Estado ejerce un control efectivo sobre las actividades que se llevan a cabo en su territorio o bajo su jurisdicción.
- Los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, para lo cual deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente.
- Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución y al principio de acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, entre otros.
- Los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños transfronterizos significativos al medio ambiente.

Para efectos del presente estudio, vale la pena resaltar que la opinión ya otorga al ambiente un valor por sí mismo, lo cual permite su amplia protección, sin que sea necesario que se esté sujeto a, en el caso concreto, la salvaguarda de derechos humanos. Sin embargo, para hacer valer la responsabilidad ambiental internacional se exige se prueben elementos tales como el nexo causal, mismos que como ya hemos dicho, no son los idóneos para la correcta salvaguarda del medio ambiente.

c) Declaración de Estocolmo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

El 5 junio de 1972 en Estocolmo, Suecia, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁶⁶, que dio como frutos dos documentos:

⁶⁶ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. *[En línea]*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

i) la Declaración de Estocolmo y ii) el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

En el primero se consagra el principio del derecho al medio ambiente adecuado⁶⁷, contenido en el principio 1, que a la letra prevé:

PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. (...)

De igual manera define el medio ambiente como *“el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea”*. Así mismo, se usan expresiones como *“el medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar”*.⁶⁸

Por otro lado, en el principio número 22 el de reparación del daño que prevé:

PRINCIPIO 22. Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

De esta transcripción se desprende que en la Declaración de Estocolmo:

⁶⁷ Este derecho fue señalado explícitamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Actualmente, este derecho está contenido en prácticamente en todas las Constituciones nacionales de los Estados, así como en los Tratados Internacionales más relevantes. Este derecho es considerado como de tercera generación. CRUZ MARTINEZ, Edgar Humberto, *Derecho a un Medio Ambiente Sano [En línea]* Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/13/pr/pr19.pdf>.

⁶⁸ URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Op Cit*, p. 33.

1. Se avoca especialmente al combate en contra de la contaminación ocasionada a los elementos ambientales como el aire, la tierra y agua.⁶⁹
2. Se define el derecho humano a un medio ambiente sano por primera vez.
3. Prevé la responsabilidad por daños al medio ambiente únicamente internacional, esto es, si hubiera afectación al medio ambiente, los responsables en este caso serían los Estados.
4. Los Estados signantes se comprometen a desarrollar un sistema jurídico en materia de responsabilidad ambiental, sin precisar los alcances de ello.
5. Se prevé la indemnización a las víctimas.⁷⁰
6. Sólo se menciona expresamente la responsabilidad por daños causados por la contaminación; otros daños ambientales se mencionan de forma ambigua.
7. Hay responsabilidad de los Estados en el supuesto de que afectaran el ambiente dentro de su territorio, o bien, el territorio de otros Estados.

Este documento globaliza el derecho ambiental y responsabiliza a los Estados de las acciones que pudieran ocasionar un daño ambiental a otros Estados. Aunque aún no se ve formado un sistema de responsabilidad en materia ambiental *per se*, si sienta un precedente importante para poder generarlo.

Por su parte, el principio 2 de esta declaración contempla el desarrollo sustentable en los siguientes términos:

PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Esto resulta de especial relevancia ya que derivado de lo anterior, se comienza a implementar la planeación para realizar el uso correcto de los recursos naturales

⁶⁹ ADEDE, Andrónico O., *Op. Cit.* 35.

⁷⁰ En este documento no se prevé alguna forma de reparación.

de tal manera de que se estos sean suficientes para las generaciones presentes, y preservados para las generaciones futuras.

Ahora bien, aunque esta declaración no hace alusión específica a la sostenibilidad, si se dan las bases para su posterior desarrollo. En el principio 4, se alude a la planificación del desarrollo económico considerando la conservación de la naturaleza.

Por otro lado, en el PNUMA se realizan planteamientos respecto a la negociación diversos tratados en materia ambiental, como son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Convención de Viena, entre otros,⁷¹ y establece únicamente el derecho al medio ambiente sano, sin hacer especial alusión a la responsabilidad por daños ambientales.

Es importante precisar que la Declaración de Estocolmo tiene un enfoque preponderantemente antropocéntrico, por lo que las leyes locales que pudieran surgir con motivo de las disposiciones tendrían este mismo corte.

d) Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo

Del 3 al 14 de junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que dio como origen la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo⁷², la Agenda 21 y la Declaración de Principios para un Consenso Global sobre Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los Tipos de Bosques.

La Declaración de Río es una reafirmación de la Declaración de Estocolmo, ya que toma de ella varios principios rectores del derecho ambiental con la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible; pero este documento contempla más factores

⁷¹ URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Op. Cit.*, p 97.

⁷² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *[En línea]* Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.html>.

contribuyentes para la formación del derecho ambiental ⁷³, y fomenta las relaciones entre Estados en esta materia. Así pues, con el objeto de alcanzar el desarrollo sostenible, encontramos como premisa principal la preservación ambiental a través del reconocimiento de los derechos humanos.

En lo particular, se enuncian principios y derechos inherentes a las personas que resultan medulares para la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental nacional e internacional funcional.

Al respecto, se reafirma el derecho de las personas a tener un medio ambiente sano. A pesar de que se contempla este derecho, lo cierto es que su principal foco de atención es el desarrollo sostenible, sin darle su justo valor como derecho humano por sí mismo.⁷⁴

Por otro lado, en el principio 2, se hace alusión al derecho que tienen los estados de aprovechar sus propios recursos naturales, así como regirse por sus políticas, esto debiéndose realizar de forma responsable cuidando que no se ocasionen daños ambientales a otros Estados o zonas que no sean de su jurisdicción. Aquí vemos de nuevo la responsabilidad ambiental exclusivamente internacional.

Por otro lado, esta Declaración desarrolla principios torales en materia ambientales tales como:

- El principio 10 que prevé el derecho al acceso a la información, derecho básico para crear un sistema de responsabilidad ambiental adecuado y funcional ya que, con él, la ciudadanía tendría certeza de las actividades - industriales,

⁷³ La separación temporal de veinte años entre la emisión de la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río permitió que esta última tomara como base varios tratados y documentos en materia ambiental emitidos en ese tiempo para lograr un trabajo más integral y completo. Ello tomando en consideración aspectos más contemporáneos como el desarrollo tecnológico y económico, que, como se ha visto, es un factor decisivo en la preservación de los ecosistemas naturales, y los posibles daños que estos pueden tener como consecuencia de las actividades humanas.

⁷⁴ BIRNIE, Patricia, Boyle Alan y Redgwell, Catherine, *International Law & Environment*, Oxford University Press, Reino Unido, 3era Ed, 2009, p. 271.

económicas, etc. - que se realizan en sus inmediaciones (por lo menos) y cuáles podrían ser causantes de daños a sus entornos.

- En conjunto con el derecho enunciado, este principio también comprende el “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre ellos, el resarcimiento de daños y recursos pertinentes”, es decir el principio del acceso a la justicia y el principio de precaución. Estos no estaban contenidos en la Declaración de Estocolmo, pero son pilares básicos en la construcción del derecho ambiental porque dan acceso efectivo a las personas a los instrumentos de justicia.⁷⁵
- El principio 15 detalla el principio precautorio, estableciendo a la letra:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

- El principio 17 contempla el principio de prevención, que mandata la realización de una evaluación de impacto ambiental respecto de cualquier actividad propuesta que pueda involucrar un daño ambiental.
- Ahora bien, el principio 11 prevé que

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican (...)

De la anterior transcripción se refleja que los Estados miembros se obligarían a desarrollar un sistema jurídico con miras a la protección del medio ambiente,

⁷⁵ Es importante señalar que no sólo se refiere al acceso a la justicia para que se reparen los daños a las personas físicas, sino que la idea es resarcir los daños causados al ecosistema, es decir que sea este último el objeto principal de tutela, y es así que se garantizaría el derecho al medio ambiente adecuado.

tomando en consideración las particularidades de cada país en el ámbito social, económico en concordancia con los ecosistemas propios de las diversas regiones.

Y aunque no se prevé explícitamente que debiera haber normatividades nacionales que previeran los instrumentos jurídicos para que la ciudadanía pudiese acceder a la justicia en caso de la existencia de daños ambientales, o que el medio ambiente fuera el objeto de tutela por sí, es un precedente para ello.

- Finalmente, el principio 13 de esta Declaración explícitamente contempla:

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

De lo anterior se desprende que la exigencia la creación de legislación interna a los Estados miembro relativo a la responsabilidad y reparación de daños al medio ambiente, además de la elaboración de leyes internacionales sobre responsabilidad en la que se incurre en caso de daños al medio ambiente.

Lo anterior continúa siendo responsabilidad ambiental internacional, ya que son los Estados miembro quienes serían responsables en caso de afectaciones al medio ambiente en otro país por actividades realizadas dentro de su jurisdicción.

A pesar de los avances y fomentar la construcción de un derecho ambiental más sólido, este tratado aún busca soluciones en otras ramas del derecho para poder indemnizar en caso de daños al medio ambiente. Explícitamente, sólo prevé la responsabilidad ambiental internacional, dejando de lado la creación de estos tipos de sistemas a nivel nacional y se sigue omitiendo considerar al medio ambiente como objeto de tutela en caso de ser dañado.

A pesar de lo anterior, el derecho de acceso a la información y a la justicia en conjunto constituyen un paso importante, ya que podemos comenzar a pensar en derechos fundamentales que darían vida a un sistema de responsabilidad

ambiental dentro de los Estados, y la pauta para inclusión de aspectos procesales para que este funcionara óptimamente.

De igual manera, la Declaración de Río tiene un enfoque antropocéntrico. Por ello, a pesar de que este tratados promueve la creación de legislación ambiental, su desarrollo estaría en línea con los derechos individuales medioambientales.⁷⁶

Por lo que refiere a la Agenda 21, esta constituye el Plan de Acción de la Conferencia de Río, en la cual se prevén cuatro secciones: i) Dimensiones sociales y económicas; ii) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; iii) Fortalecimiento del papel de los grupos principales; y iv) Medios de Ejecución.

e) Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable o Cumbre de Johannesburgo

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable, en Johannesburgo Sudáfrica, en donde se ratificaron los acuerdos tomados en la Conferencia de Estocolmo y de Río de Janeiro.

El documento que resultó de esta Cumbre, titulado la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible⁷⁷, está enfocado al desarrollo sostenible de los recursos naturales, y al fortalecimiento de derechos humanos vinculados a su protección.

El numeral 49 de este tratado introduce la responsabilidad ambiental empresarial. Este es un tema relevante por las circunstancias actuales a nivel mundial, en dónde es imperativo que las industrias y empresas se hagan conscientes de los daños que sus actividades generan al medio ambiente⁷⁸, que

⁷⁶ URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Op Cit*, p. 39.

⁷⁷ Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible *[En línea]*. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E4.pdf>.

⁷⁸ Muchas de las actividades que llevan a cabo las empresas actualmente son altamente contaminantes y dañinas al ambiente, ya que, en la mayor parte de los casos dejan de lado la

en muchas ocasiones son irreversibles, y que se hagan responsables de estas afectaciones. Ello se apoyaría en obligación de las empresas para rendir cuentas a las autoridades responsables.

Es por ello que no basta con que existan métodos preventivos para no dañar el medio ambiente ⁷⁹, sino que también es relevante la formación de un sistema de responsabilidad en caso de que estos llegasen a fallar.

Por otro lado, el numeral 128 de esta declaración vuelve a mencionar los derechos de acceso a la justicia y a la información; este numeral a la letra prevé:

128. Garantizar el acceso a nivel nacional a la información ambiental y las actuaciones judiciales y administrativas en asuntos del medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones de modo de impulsar la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, teniendo plenamente presentes los principios 5, 7 y 11 de esa Declaración.

No se hace especial énfasis en ese punto, y únicamente se enuncia lo ya previsto en las Declaraciones de Estocolmo y de Río, respectivamente.

En esencia, esta declaración no ahonda mucho en la importancia de generar un sistema de responsabilidad en materia ambiental, a pesar de ser bastante rico como sustento en el desarrollo del derecho ambiental de forma general, sobre todo en la parte preventiva.

f) Conferencia sobre las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil o Río+20

Del 20 al 22 de junio de 2012 se llevó a cabo la Conferencia sobre las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil o Río+20 (El futuro

preservación del entorno ambiental que los rodea, sin ser conscientes de la magnitud de los daños que pueden causar.

⁷⁹ Idealmente, esta debería ser la solución, sin embargo, no siempre acontece en la especie, e incluso la misma normativa impide que estos medios preventivos sean efectivos.

que queremos). El documento final de esta Asamblea ⁸⁰ tiene un enfoque al fomento de un sistema que procure el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Esta hace alusión a problemáticas como la pobreza, desempleo y subempleo, igualdad de género, políticas económicas nacionales e internacionales cuyo contenido vulnera el desarrollo sostenible, entre otros, y su importancia como elementos a solucionar para poder cumplir los compromisos pactados en esta Asamblea, y en sus predecesoras.

Para subsanar estas problemáticas, se propone la emisión de legislación tendiente al fortalecimiento de derechos humanos vinculados a la consecución de las citadas metas, o bien, que faciliten su ejercicio. También se contempla la cooperación internacional para estos efectos.

La responsabilidad ambiental no está regulada directamente. Sin embargo, el tratado fomenta el derecho a la información, necesario para que las autoridades difundan información materia ambiental, y, como consecuencia, las autoridades rindan cuentas respecto a posibles afectaciones ambientales, y que los titulares de derechos puedan accionar el sistema jurídico.

Un sector privado ambientalmente responsable también es considerado dentro de este instrumento para facilitar el desarrollo sostenible pretendido. Esto es importante para la prevención de daños ambientales significativos. Finalmente, este tratado reafirma la importancia del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, en los casos que fuere procedente.

g) Libro blanco sobre la responsabilidad ambiental

Aprobado por la Comisión Europea el 09 de febrero de 2000 en Bruselas, este documento versa específicamente sobre la construcción de un régimen de

⁸⁰ Conferencia sobre las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil o Río+20. [En línea] Disponible en: https://unctad.org/es/Docs/aconf199d20_sp.pdf.

responsabilidad ambiental comunitario basado principalmente en el principio “el que contamina paga”, y el principio de cautela y de acción preventiva.⁸¹

Este documento plantea que no sólo se pueden tutelar los daños al patrimonio de las personas, sino que establece un régimen específico para los casos en que exista un deterioro en la naturaleza.

De igual manera, el responsable de salvaguardar y en su caso, reparar los daños causados al medio ambiente sería quien infringió el daño.

En tales términos, este libro establece puntos clave para que el sistema de responsabilidad ambiental sea efectivo, a saber:

- a) Identidad de los contaminadores.
- b) Cuantificación del daño.
- c) Relación causa-efecto (salvo en los casos en que se traten daños de carácter difuso, que procede de diferentes fuentes).

Además, establece las características del régimen de responsabilidad comunitario a saber:

Su carácter no retroactivo (aplicación limitada a los daños futuros); cobertura tanto de los daños al medio ambiente (contaminación de lugares y daños causados a la biodiversidad) como a los daños tradicionales (daños corporales y daños materiales); ámbito de aplicación cerrado y vinculado al acervo comunitario de legislación medioambiental existente (la contaminación de lugares y los daños causados a la biodiversidad quedarían incluidos cuando sean resultado de una actividad peligrosa o potencialmente peligrosa, regulada por la legislación comunitaria); cobertura de los daños a la biodiversidad en la medida en que ya este protegida por la red Natura 2000,⁸²

⁸¹ Comisión Europea, *Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental [En línea]*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf.

⁸² Es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves.

responsabilidad objetiva por los daños derivados de actividades inherentemente peligrosas, responsabilidad basada en la culpa cuando los daños se deriven de una actividad no peligrosa; admisión de eximentes y atenuantes comunes, alivio de la carga de la prueba para el demandante y medidas de reparación equitativa por parte del demandado; responsabilidad centrada en la persona o empresa que ejerce el control sobre la actividad que causa el daño; criterios para evaluar y tratar diversos tipos de daño; obligación de destinar las compensaciones abonadas por el contaminador a la restauración del medio ambiente; planteamiento que dé mayor facilidad de acceso a la justicia en los Casos de daños al medio ambiente; coordinación con los convenios internacionales; garantía financiera para las responsabilidades a que pueda haber lugar, en colaboración con los mercados.

El sistema de responsabilidad comunitario planteado en este instrumento busca disuadir a los responsables de contaminar de continuar con esas actividades, ya que la reparación de los daños al medio ambiente es muy costosa. También, el documento plantea que el monto indemnizatorio se utilice efectivamente para la restauración del medio ambiente.

Para ello, los países que conforman la Comunidad Europea se deben comprometer a emitir legislación en la materia que contuviese las directrices señaladas en el Libro Blanco. Para lograr la eficiencia de este sistema, se plantea la existencia de un sistema de garantía financiera, que asegura que las empresas responsables no se declaran insolventes y no paguen los daños ocasionados al medio ambiente.

Por otro lado, este documento plantea la reparación del medio ambiente, independientemente a la existencia de un responsable. Esto es, los Estados miembro repararían los daños ocasionados al medio ambiente. El Libro Blanco contempla dos formas de daños al medio ambiente:

Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea. Gobierno de España *[En línea]*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/>.

- A. Daños a la biodiversidad
- B. Contaminación de lugares.

Es importante recalcar que este instrumento internacional también contempla daños a recursos naturales susceptibles de ser afectados por sus propias características. Estos daños pueden ser ocasionados incluso por actividades no peligrosas. En otras palabras, existe un catálogo de hábitats que por sí mismos son vulnerables, y cualquier daño que les sea ocasionado debe de ser reparado bajo el esquema de este sistema de responsabilidad ambiental

Un elemento toral para la construcción del sistema de responsabilidad ambiental es el establecimiento de un régimen para evaluar el costo de la reparación de daño ambiental (de ser posible), basado en un análisis de coste-beneficio o de razonabilidad ⁸³. Tratándose de una reparación parcial, se plantea la reposición de recursos naturales a los dañados.

Para hacer la evaluación económica, el Libro Blanco de Responsabilidad Ambiental plantea la evaluación contingente o costes de viaje, fundamentado en bases de datos como es el *Environmental Valuation Resource Inventory* ⁸⁴, o el uso de datos históricos y de referencia.

De igual manera, este documento hace responsable al Estado en un primer momento, ya que percibe al medio ambiente como un bien de interés social, pero

⁸³ De acuerdo con la SCJN, la razonabilidad como principio aplicado al derecho, funge como herramienta: a) interpretativa, directiva o pragmática, en cuanto orienta la actividad de los creadores de las normas; b) integradora, en tanto proporciona criterios para la resolución de lagunas jurídicas; c) limitativa, ya que demarca el ejercicio de determinadas facultades; d) fundamenta el ordenamiento, en cuanto legitima o reconoce la validez de otras fuentes del derecho; y, e) sistematizadora del orden jurídico. Tesis: 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2007923, Primera Sala, Publicación viernes 14 de noviembre de 2014, 09:20 h, Ubicada en publicación semanal (Tesis aislada- Constitucional).

⁸⁴ El Inventario de Referencia de Valoración Ambiental (EVRI) es un compendio de búsqueda de resúmenes de estudios de valoración ambiental y de salud. Estos resúmenes proporcionan información detallada sobre la ubicación del estudio, los activos ambientales específicos que se valoran, los enfoques metodológicos y los valores monetarios estimados.

también a la ciudadanía, que debe de concientizarse sobre el cuidado del medio ambiente, y responder en el caso de causarle afectaciones.

A pesar de que este documento no es vinculante para México, lo cierto que es un documento muy completo para poder implementar un sistema de responsabilidad ambiental a nivel nacional.

F) Resolución 72/277- “Hacia un pacto Mundial por el Medio Ambiente”

Adoptado en 2018⁸⁵, este instrumento reafirma los postulados de la Carta de las Naciones Unidas, Declaración de Estocolmo, Declaración de Río, la Declaración de Johannesburgo y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo) y el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, entre otros.

La aportación principal de este documento radica en que se decidió realizar una evaluación respecto a las posibles lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos que lo conforman con el objeto de fortalecer el marco jurídico. Para ello, se realizarían diversos técnicos y de base empírica.

Esta es una ventana de oportunidad para que se analice con mayor profundidad y se asienten bases más firmes respecto a la instauración de un régimen de responsabilidad ambiental, ya que como hemos visto, a pesar de que ha habido avances importantes en la materia, en los instrumentos internacionales no hay disposiciones precisas al respecto.

⁸⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 72/277 titulada “Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente” [En línea]. Disponible en: <https://www.unep.org/es/events/conferencia/hacia-un-pacto-mundial-por-el-medioambiente#:~:text=La%20iniciativa%20de%20un%20Pacto,cuenta%20los%20apremiantes%20desaf%C3%ADos%20ambientales>

G) Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación Pública y el Acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú

Adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018⁸⁶, este tratado regional fue celebrado en el marco de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.⁸⁷

Su objetivo principal es garantizar el derecho al acceso a la información, participación pública sobre sobre decisiones medioambientales, y el derecho al acceso a la justicia en caso de que estos sean violentados, así como la protección del medio ambiente para que las futuras generaciones puedan disfrutar de un medio ambiente sano, sobre todo los grupos vulnerables.⁸⁸

El artículo 2, inciso c) del Acuerdo de Escazú define la información ambiental como:

por “información ambiental” se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales;

Por otro lado, por “derechos de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de

⁸⁶ Las autoridades se han apegado a este acuerdo para tomar determinaciones a favor de la protección del medio ambiente y de los derechos humanos vinculados a él desde su adopción, a pesar de que no había sido ratificado.

⁸⁷ *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe [En línea]*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

⁸⁸ Como hemos visto, todos los tratados internacionales tienen un enfoque antropocéntrico, es decir, su interés es la protección ambiental con el objeto de que las personas disfruten de él, y no protegerlo como un bien valioso por sí mismo.

toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales. Así, este acuerdo destaca que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes.⁸⁹

Otro aspecto relevante es que dicho Acuerdo regula las condiciones por medio de las cuales se ejercería este derecho de acceso a la información, vinculando a los estados contratantes a responder a toda solicitud de información ambiental con celeridad. Ello es de suma importancia ya que para que exista un sistema de responsabilidad ambiental es necesario tener disponible toda la información ambiental. En ese sentido, Anglés establece que “El derecho humano de acceso a la justicia ambiental se relaciona con los medios para acudir a los tribunales y a las autoridades administrativas a exigir la protección de los derechos ambientales”.⁹⁰

Por lo que refiere a la responsabilidad ambiental, este Acuerdo prevé el derecho al acceso a la justicia ambiental, establecido en el artículo 8:

3. Cada parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir

(...)

c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

El mismo artículo de este Acuerdo, en su numeral 3, establece la obligación de incluir legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, la implementación de medidas cautelares para prevenir, cesar, entre otros, daños al medio ambiente, medios para facilitar pruebas del daño ambiental, inversión de la carga de la prueba y mecanismos de reparación, consistentes en la restitución al estado previo al daño, restauración, compensación, las cuales beneficiarán directamente al ecosistema afectado, así como el pago de sanciones económicas,

⁸⁹ SEDANO LORENZO, Jesús, *Op. Cit.*, p. 190.

⁹⁰ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p.220

atención a persona afectadas e instrumentos financieros para apoyar la reparación, que beneficiarían a aquellos afectados en sus derechos humanos.

El mismo artículo 8, numeral 3, inciso d), dispone:

(...)

a) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

Este artículo es particularmente importante en la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental efectivo, ya que prevé elementos procesales como:

- I. Legitimación activa amplia, es decir, que para accionar los instrumentos jurídicos no sea necesario tener un interés jurídico o legítimo;
- II. La carga de la prueba es soportada por quién causa daños ambientales; y
- III. Las formas de reparación ambiental en caso de la existencia de afectaciones, previendo si la zona afectada pudiera ser restaurada, y dar asesoría y apoyo económico a quienes resienten la vulneración a una zona ambiental determinada.

De igual manera, este artículo prevé mecanismos alternativos de solución de controversias para prevenir o solucionar controversias ambientales. Este tema es delicado, ya que, de implementarse erróneamente, podría derivar en que los responsables sean eximidos de su responsabilidad por daños al medio ambiente.

El Acuerdo de Escazú ya ha sido suscrito y aprobado por el Senado de México el 05 de noviembre de 2020, siendo el onceavo país en ratificarlo.⁹¹ De conformidad con lo previsto en el artículo 22 del Acuerdo, este “entrará en vigor el

⁹¹ Para que el acuerdo entrará en vigor, era necesario que 11 países lo ratificaran. En ese sentido, Argentina, Bolivia, Ecuador, Antigua y Barbuda, Guyana, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Uruguay y las Granadinas ya lo habían ratificado, siendo Mexico último país requerido.

nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”.

2.3.1.2. PRINCIPIOS Y FIGURAS RECTORAS EN MATERIA AMBIENTAL

Derivado de los instrumentos internacionales antes analizados, se desprenden múltiples principios que sirven como rectores en la materia. En palabras de Lozano Cutanda:

(...) estos principios generales vienen a marcar la pauta política comunitaria en materia de medio ambiente e implican límites a la discrecionalidad del legislador comunitario, dado que, como hemos señalado, el Tribunal de Justicia puede utilizarlos como parámetros de interpretación de la normativa comunitaria y de determinación incluso de la validez de las disposiciones adoptadas por la Comunidad en esta materia.⁹²

En efecto, como hemos mencionado el derecho ambiental se encuentra en desarrollo; sin embargo, los principios en la materia sirven en el caso de que exista una controversia sea posible encontrar una solución en beneficio del ambiente.

Es de suma importancia mencionar que, de conformidad con el artículo 28 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, los principios generales del derecho son fuentes del derecho internacional y deben de ser reconocidos como rectores en la materia.⁹³ Así pues, entre los principios más relevantes en la materia podemos enunciar:

- a) Principio preventivo o de acción preventiva: Es el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique. Específicamente, se deberá evaluar: i) qué es lo que podría producir el daño (determinación de peligros y valoración de riesgos); y ii) la gestión de los peligros y de los riesgos

⁹² FEMENÍAS S. Jorge A. e IRARRÁZABAL SÁNCHEZ Ricardo, citando a Lozano Cutanda, Blanca, *Op. Cit.*, p.47.

⁹³ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 218

para conjurarlos.⁹⁴ De conformidad con Femenías e Irarrázabal, este principio se compone de tres vertientes:

- Es el fundamento jurídico de la evaluación de impacto ambiental, que consiste en el conjunto de estudios técnico-científicos que identifican los efectos que pueden producir ciertas actividades sobre el ambiente.
- Las autorizaciones y permisos otorgados a los particulares para que desarrollen actividades, así como la emisión de normas de calidad ambiental.
- Aquellos que desarrollen actividades que puedan implicar un daño ambiental deben tomar las precauciones necesarias para prevenir que se generen dichos daños, y en caso de que los daños se generen, el responsable deberá restaurar el ambiente dañado, sin perjuicio de otras sanciones que puedan suscitarse.

La razón de ser de este principio deriva de dos hechos: i) la interdependencia de los elementos medio ambientales y que los daños ambientales, usualmente, son imposibles de remediar.⁹⁵

En ese sentido, las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento a este principio son: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.⁹⁶

- b) Principio de acceso a la justicia: Consiste en la existencia de entramados institucionales proporcionados por los Estados, que tengan como objetivo la protección de derechos en su propio sistema jurídico. Los ciudadanos podrán acudir a estas instituciones (juzgados, tribunales, entre otros) en caso de que sus derechos hayan sido violados, o para garantizar que estos sean eficaces.

⁹⁴ FEMENÍAS, S. Jorge A. e IRARRÁZABAL SÁNCHEZ, Ricardo, *Op. Cit.*, pp. 56-57.

⁹⁵ URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, p. 186

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos *Op. Cit.*, p. 60.

Este derecho es una garantía esencial que debe ser tutelada por las Constituciones Políticas de los Estados, las cuales deberán de asegurar a los ciudadanos el acceso efectivo a la justicia. Así, este derecho sirve como garantía para la preservación de otros derechos, como el derecho al medio ambiente sano y la reparación de daños al medio ambiente.⁹⁷

- c) Principio de precaución: Delimitado por el principio 15 de la Declaración de Río, el principio de precaución tiene que ver con la incertidumbre del daño ambiental, pues no solamente somos responsables lo que sabemos sino también de lo que deberíamos dudar, de tal manera que el principio de precaución se aplica cuando hay incertidumbre, y por el contrario, no se aplica cuando hay certeza. Este principio refuerza a principio de prevención.

La aplicación del principio de precaución supone un balance entre cuatro factores: a) el riesgo, b) la probabilidad de que el daño se produzca, c) los costos económicos de las medidas propuestas, y d) la probabilidad de que las medidas sean efectivas para evitar el daño.⁹⁸

- d) Principio de responsabilidad y reparación de daño ambiental: Refiere a que un sujeto pueda ser responsable ante el incumplimiento de la normatividad ambiental o, bien de las afectaciones ambientales resultado de sus acciones. Como resultado de lo anterior, los daños estarían sujetos a la reparación, y el sujeto responsable debe de hacerse cargo de ello.⁹⁹
- e) Principio contaminador-pagador: Este principio encuentra su fundamento en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico emitida por la OCDE, y posteriormente señalado en la

⁹⁷ VALENCIA HERÁNDEZ, Javier Gonzaga, *El derecho de acceso a la Justicia Ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Alicante, 201, pp. 21-22. Disponible en:

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/24617/1/Tesis_Javier_Gonzaga_Valencia.pdf.

⁹⁸ José Juan González Márquez, citando a Jean Marc Leveille, GÓNZALEZ MARQUEZ, José Juan, *Op Cit*, pp. 101-102.

⁹⁹ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p.137.

Declaración de Río en su Principio 16 y tiene como objetivo la prevención y corrección de daños al ambiente en cualquiera de sus componentes.

Se materializa asignando costos a las medidas que se pondrán en práctica en la prevención y en aquellas que se aplicaran para corregir los daños ya ocasionados por contaminación, deforestación, pérdida de hábitat y otros que deben ser ejecutadas por las instituciones o bien particulares que los ocasionen, sin que se asista al responsable de dañar el ambiente con subsidios u otros beneficios.

El término “contaminador” se refiere al sujeto que realiza actividades contaminantes, por lo que al ser quien produce el daño ambiental, debe cargar con todos los gastos que ocasione la práctica de acciones para restablecerse o bien mejorar las condiciones.¹⁰⁰

El alcance de la obligación de pagar incluye los costes en los que incurran las administraciones para prevenir y controlar los daños al medio ambiente, así como su reparación.

Este principio es un complemento de la reparación ambiental, al tratarse de dos objetos diferenciados: el principio de reparación se refiere al deber de reparar el daño que sufre el medio ambiente, mientras que el de contaminador-pagador identifica quién debe cumplir ese deber.¹⁰¹

- f) Principio de no regresión: Este principio busca evitar la supresión normativa o la reducción de exigencias legales por intereses que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés ambiental, ya que dichas estas podrían derivar en daños ambientales irreversibles.¹⁰²

¹⁰⁰ CAMPOS ALVARADO, Vanessa, *La aplicación del principio el que contamina paga en el sistema de triple responsabilidad en Panamá [En línea]*, México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Volumen 67, Número 269 (2017) UNAM, 2017, p. 307. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/62444/54928>.

¹⁰¹ DE MIGUEL PERALES, Carlos, *Op. Cit.*, p. 150.

¹⁰² AMAYA ARIAS, Ángela María, *Op. Cit.*, p. 338.

En sentido, este principio busca: i) una mejora los derechos humanos; y ii) el respeto al deber del estado de no tomar medidas regresivas que reduzcan el nivel de protección de los derechos existentes. ¹⁰³

- g) Principio *In Dubio Pro Natura*: Este consiste en que, en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. ¹⁰⁴
- h) Principio de progresión: Consiste en que los Estados deberán revisar y mejorar periódicamente las leyes y políticas destinadas a proteger, conservar, restaurar y mejorar el medio ambiente teniendo en cuenta la evolución de las políticas y los conocimientos científicos más recientes. ¹⁰⁵

Por otro lado, resulta de suma relevancia estudiar dos figuras que han sido el objetivo principal por lograr en los tratados internacionales: el desarrollo sustentable y el desarrollo sostenible.

Por su parte, el desarrollo sustentable apareció en la Declaración de Estocolmo de 1972, previsto en el principio 2. Este se define como el proceso por medio del cual se preservan recursos naturales, se conserva y protege el medio ambiente, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Sin embargo, es en la Declaración de Río en dónde se desarrollan una serie de principios a través de los cuales se alcanzaría este objetivo:

¹⁰³ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, Manual de derecho ambiental mexicano [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm 915, México, 2021, p. 41. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6429-manual-de-derecho-ambiental-mexicano?fbclid=IwAR2Pma-18dv3KN-JwDadfQ0ll-hhLobLfwAYyITwu4_McG5TxHz-8wZv7R0.

¹⁰⁴ Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental [En línea]*, Brasil, 2016, p. 3. Disponible en: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 04.

- El desarrollo se debe implementar de forma equitativa entre las necesidades de generaciones presentes y futuras. Esto implica que se deberán racionalizar los recursos de tal manera que sean suficientes para esta generación y las futuras.

Esto se lograría adoptando medidas tales como: la implementación de leyes y normas que regulen el consumo insostenible¹⁰⁶, la protección de áreas y especies en peligro, fomentación de políticas demográficas apropiadas, entre otros.

- Se deben adoptar medidas e implementar normas y leyes tendientes a la protección ambiental. Dichas medidas deben estar en armonía con las necesidades de cada Estado.
- Se deberá realizar la reparación de los ecosistemas dañados, considerando la responsabilidad ambiental de cada Estado, en concordancia con las afectaciones que les fueran imputables.
- Se debe fomentar y utilizar el saber científico en *pro* del desarrollo sostenible.

Por otro lado, el desarrollo sostenible fue establecido por primera vez en el Informe de Brundtland¹⁰⁷, emitido en 1987 por la Asamblea General, en el cual se plantea que, con el objetivo de lograr un desarrollo económico sostenido, es necesario incorporar medidas de protección ambiental.

Así pues, este instrumento define al desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias

¹⁰⁶ Esto significa que los recursos renovables deben de usarse sin exceder el límite al cual estos puedan regenerarse, mientras que para los recursos no renovables se deberán utilizar con mayor medida,

¹⁰⁷ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro Futuro Común, [En línea]*, 1987, Disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf.

necesidades”.¹⁰⁸ Esta definición debe comprenderse desde tres aristas: desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental. Derivado de la Comisión que emitió este informe, se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro.

En ese sentido, la diferencia principal entre estos dos conceptos es el enfoque: desarrollo sustentable es un término enfocado a la protección del ambiente, en relación con el derecho humano a un medio ambiente sano, a través del uso racional de los recursos naturales, mientras que el desarrollo sostenible busca el desarrollo económico a través de la preservación de los recursos naturales, mismos que, de agotarse, mermarían el sistema de producción y consumo.¹⁰⁹ Esto es, los elementos de la naturaleza están al servicio de las necesidades económicas y sociales, lo que les niega el valor que tienen intrínsecamente.

2.3.1.2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA AMBIENTAL

El Estado es el primer responsable por daños ocasionados al ambiente, al ser quién se encarga de la implementación de leyes y reglamenta la forma de disponer los elementos que lo conforman, quién otorga los permisos a las industrias, y determina los parámetros permisibles para que no se configure un daño por determinadas actividades, que por su propia naturaleza pueden ser peligrosas.

Si el Estado regula incorrectamente en la materia o simplemente es omisa en hacerlo, será responsable de las consecuencias que esto ocasione (daños ambientales, generación daños patrimoniales, impactos directos en la esfera jurídica de las personas).

De conformidad con el principio 21 de la Declaración de Estocolmo y Principio 2 de la Declaración de Río, los Estados tienen el derecho de aprovechar

¹⁰⁸ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Op. Cit.*, p. 59.

¹⁰⁹ RIVERA-HERNÁNDEZ, Jaime Ernesto, *¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto [En línea]*, Revista Posgrado y Sociedad, Volumen 15, Número 1, 2017, España, p.64. Disponible en: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/posgrado/article/view/1825>.

los recursos dentro de su jurisdicción, sin embargo, son responsables de supervisar que dicha explotación no cause daños ambientales a otros Estados.

En ese sentido, para realizar una correcta regulación ambiental, convendrá incorporar principios tales como el de prevención, que en el caso en concreto se traduce en la obligación del estado de evitar la producción de daños ambientales, interviniendo en el momento en el cual el perjuicio es aún evitable ¹¹⁰; o bien, el principio de integración por virtud del cual se deben integrar normas ambientales en todos los niveles (local, nacional e internacional), con el fin de que este ámbito pueda coexistir con otros aspectos tales como el económico o social y lograr un equilibrio entre todos los rubros. ¹¹¹

La responsabilidad del Estado se establece mediante la normatividad administrativa interna de cada país, es decir, no se rige por tratados internacionales, o por otras ramas del derecho dentro del mismo sistema jurídico.

Es necesario diferenciar entre la responsabilidad en la que incurre un servidor público fuera de sus funciones, un servidor público en ejercicio de sus funciones y el Estado como ente jurídico ¹¹². Para efectos del presente estudio, nos enfocaremos en la responsabilidad del Estado.

En general, para determinar que efectivamente la Administración Pública incurrió en responsabilidad, el Juzgador deberá tomar en consideración el grado de dificultad de la actividad administrativa que haya generado responsabilidad, el estudio de las leyes que regulan la actividad en cuestión, los medios con los que cuenta para realizar su actividad, la previsibilidad del daño, la gravedad de la falta, la existencia de la fuerza mayor, la gravedad de daño infligido.

¹¹⁰ GÓMEZ LANZ, Javier y de TOMÁS MORALES, Susana, *Op. Cit.*, p. 102.

¹¹¹ PAREJO Teresa y TAFUR Víctor, *Op. Cit.*, p. 82

¹¹² De conformidad con el artículo 6 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas “Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto (...)” y a contrario sensu en caso de que no cumplan con esta obligación, incurre en responsabilidad.

Ahora bien, para fincar la responsabilidad del Estado por daños, es necesario que se configure alguno de los siguientes tres supuestos ¹¹³:

- a) El Estado no actuó, debiendo hacerlo; o
- b) Si actuó, pero fuera del estándar medio de funcionamiento ¹¹⁴;o
- c) Actuó tardíamente.

Nos referimos como inactividad “a partir de la constatación de una omisión por la administración de toda actividad jurídica y materialmente posible” ¹¹⁵. Nos enfocaremos a la responsabilidad por inactividad material, en la cual se produce un daño que pudo ser evitado si el Estado, en su calidad de garante, hubiera legislado en la materia, pero no lo hizo, a pesar de que ello estaba previsto dentro de sus facultades y competencias y no existía impedimento alguno para hacerlo.

En este particular tratamos con responsabilidad objetiva, porque suponiendo que el Estado haya sido omiso en sus obligaciones, genera suficiente presunción de culpabilidad. Sin embargo, a veces esto no es suficiente, ya que en el caso que el Estado pondere derechos en conflicto, y determine la prevalencia de uno sobre el otro, aunque ese último se vea afectado. Lo anterior debe de realizarse atendiendo al principio de proporcionalidad. ¹¹⁶

¹¹³ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración del Estado por falta de Servicio y por el Daño Ambiental [En línea]*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII, Chile, 2002, pp. 257-258. Disponible en: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/507>.

¹¹⁴ Se refiere a que el Estado actuó dentro de los niveles normales de su actividad.

¹¹⁵ SALOMONI, Jorge Luis, citando a Gómez Puente *La responsabilidad del Estado por Omisión en la República Argentina [En línea]*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 247. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2499-estudios-sobre-la-responsabilidad-del-estado-en-argentina-colombia-y-mexico#87567>.

¹¹⁶ Se refiere a la relación entre principios, entendidos como mandatos de optimización que ordenan que algo debe realizarse en la mayor medida posible (de acuerdo con las posibilidades fácticas y normativas existentes). Los conflictos entre principios (o entre derechos así concebidos) deben resolverse aplicando un test de proporcionalidad, que viene a ser una especie de meta-principio o, si se quiere, el principio último del ordenamiento jurídico. Tesis: 1a. CCCIX/2014 (10a.). Gaceta del

En México, el artículo 109 de la CPMEUM en su último párrafo contempla la responsabilidad del Estado, que a la letra establece:

(...) La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Entonces, el Estado Mexicano reconoce derechos públicos subjetivos de los gobernados, y si este fuera responsable objetivamente por actividades irregulares que generaran daños patrimoniales, o a derechos humanos, habría lugar a la indemnización.

En caso de que estas leyes adjetivas relativas a la responsabilidad objetiva y directa del Estado no hubieran sido emitidas se consideraría una violación a principios constitucionales y derechos humanos, que se podrán hacer valer ante las autoridades correspondientes ¹¹⁷ a través de juicios como el amparo, a través del cual las personas físicas o morales pueden impugnar actos u omisiones específicos que generen afectaciones ambientales que vulneren su esfera jurídica.

En ese sentido, se reconoce la responsabilidad objetiva del Estado a nivel federal, local y municipal, y existe, así como una partida exclusiva para indemnizar a los afectados por las afectaciones ambientales que el Estado por sus acciones u omisiones haya ocasionado.

2.3.1.3. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL INTERNACIONAL

De los tratados internacionales analizados previamente, surge la responsabilidad ambiental internacional, que se configura *“como consecuencia de la contravención*

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg.: 2007342, Primera Sala, Publicación 05 de septiembre de 2014 9:30 h, Ubicada en Publicación Semanal. Tesis Aislada.

¹¹⁷ Tesis: 1a. I/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg 2016004, Primera Sala, Publicación 19 de enero de 2018, 10:20 h, Ubicada en Publicación Semanal, Tesis aislada Constitucional, Administrativa.

de una norma jurídica internacional o bien si se produzca un ilícito”.¹¹⁸ Esto abarca a los daños causados al medio ambiente.

En el primero de los supuestos, la violación que causa el daño puede: vulnerar disposiciones contenidas en un tratado internacional que prevea un sistema específico de responsabilidad, que el Estado lesionado invoque las normas tradicionales relativas a la responsabilidad, o, que el Estado lesionado invoque las normas tradicionales relativas a la responsabilidad internacional porque dicha violación no conlleve un tipo específico de reparación.¹¹⁹

Los tribunales de la ONU tienen la potestad de conocer sobre las reclamaciones en materia de responsabilidad de los Estados por ilícitos. En 2001, la Comisión de Derecho Internacional recomendó a la Asamblea General contemplar el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos ilícitos a nivel internacional en una resolución y lo incluyera como anexo en esa resolución, como parte de la necesidad de emitir leyes al respecto.

Dicho proyecto establece, en su artículo 1 “*Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional.*”, y en el artículo 2, que los elementos del hecho internacionalmente ilícito son:

Existe un hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible al Estado según el derecho internacional; y
- b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado

Este articulado nos remite a todos los tratados internacionales que prevén disposiciones en las materias relativas para poder fincar responsabilidad, sin que haya otro parámetro. De igual forma, se exige vinculación del Estado

¹¹⁸ GARCIA LÓPEZ, Tania, *El principio de la reparación ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a la recepción por parte del derecho mexicano.* [En línea] Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Volumen VII, pp. 483 y 484 Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/346>.

GARCIA LÓPEZ, Tania, *Op. Cit.*, pp. 483 y 484.

presuntamente responsable al tratado internacional relativo para que se pueda accionar el engranaje legal en materia internacional.

La segunda parte de este documento prevé la responsabilidad internacional del Estado. En ella, se establece que los Estados responsables tienen la obligación de poner fin al hecho ilícito; si este continúa se deben ofrecer seguridades y garantías para que esto no se repita. Por otro lado, el artículo 31 prevé que la reparación debe de realizarse por el Estado responsable de forma íntegra, siendo el perjuicio comprendido tanto de forma física como moral. El capítulo II prevé como formas de reparación:

1. La restitución: establecerá la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito;
2. La indemnización: cubrirá todo daño susceptible de evaluación financiera, incluido el lucro cesante en la medida en que éste sea comprobado; y
3. La satisfacción: reconocerá de la violación, una expresión de pesar, una disculpa formal o cualquier otra modalidad adecuada.

De lo anterior se desprende que, aunque no hay un sistema de responsabilidad internacional *per se*, hay bases para que los Estados puedan reclamar por daños ambientales causados por la contravención de disposiciones internacionales.

Otros tratados internacionales que contemplan la responsabilidad ambiental internacional es la Convención sobre Responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas sobre el medio ambiente, que contempla la responsabilidad por el manejo de sustancias peligrosa, así como causales de exoneración como elemento de reducción o supresión de la indemnización por los perjuicios causados.¹²⁰

Es importante mencionar que los tratados internacionales en materia económica y de libre comercio revisten especial relevancia en este sentido, ya que

¹²⁰ URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto citando la Convención sobre responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, *Op. Cit.*, 284.

en ellos están contempladas normas técnicas que buscan generar los mismos productos al mismo costo, con menor afectación al medio ambiente.

En México, uno de los tratados internacionales más importantes en este rubro es el T-MEC¹²¹, celebrado entre México, Estados Unidos de América y Canadá, mismo que sustituyó el TLCAN, celebrado en 1992. Este contempla un acuerdo de cooperación ambiental entre los tres estados miembros, en el cual se prevé:

1. La protección de la biodiversidad y hábitats naturales.
2. El desarrollo de actividades, programas y proyectos que fomenten la protección al medio ambiente.
3. El cumplimiento y fortalecimiento de leyes ambientales, acceso a la información.
4. La reducción de contaminación marina, protección a la capa de ozono, salvaguarda de aire, agua y suelos limpios, restauración de los suelos.
5. La eficiencia energética.
6. La implementación de economía verde y desarrollo sustentable.
7. La participación pública en la materia.

Este acuerdo contempla también una Comisión para Cooperación ambiental, misma que resolvería las controversias que se susciten entre los Estados Miembro respecto de las obligaciones recíprocas que tienen.

De igual manera, en el capítulo 24 titulado “Medio ambiente” prevé que cada país tiene discrecionalidad para implementar sus leyes ambientales, sin embargo, estas no pueden afectar el medio ambiente de los otros países miembros, el comercio o la inversión entre las partes a nivel internacional.

¹²¹ T-MEC, *Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)* [En línea], Disponible en: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>.

A nivel nacional, los Estados parte se comprometieron a asegurar el acceso a procedimientos judiciales en concordancia con la legislación ambientales, y que los juicios se regirían por los principios del derecho para el debido proceso.

Los Estados miembro también pueden solicitar una petición denunciando que otro Estado miembro incumple con la aplicación de las leyes ambientales.

Durante la vigencia del TLCAN, los derechos medioambientales fueron repetidamente vulnerados en aras de salvaguardar los intereses de los inversionistas¹²², y con la normatividad que derive del T-MEC se espera que se subsanen estas faltas. Para ello es toral que exista un sistema jurídico ambiental sólido para proteger y prevenir posibles daños ambientales, y en su caso, poder fincar responsabilidad a quienes no observen la legislación aplicable a nivel nacional.

A pesar de lo anteriormente mencionado, no existe un parámetro dentro del cual se considere que el daño ambiental genera responsabilidad internacional o un estándar de la magnitud de daños ocasionados para accionar el sistema judicial.¹²³ Esta ambigüedad puede generar estándares muy altos para hacer responsable a algún Estado, afectando la tutela ambiental efectiva.¹²⁴

Finalmente, consideramos que otra problemática radica en que en el caso que los daños hayan sido ocasionados por un particular – lo cual usualmente ocurre -, los instrumentos internacionales en la materia no tendrían fuerza

¹²² Esta situación se ha suscitado ya que dentro del mismo TLCAN existían disposiciones que permitían que las medidas impuestas para salvaguardar el ambiente sean revocadas fácilmente, creando una fuerte incertidumbre, ya que los intereses privados logran prevalecer incluso sobre los derechos humanos a medio ambiente sano o la salud, contenidos en la CPEUM.

¹²³ Los conflictos ambientales a nivel internacional se pueden dilucidar por medio de métodos diplomáticos, como son:

i) La negociación y consulta: la mediación, buenos oficios y conciliación, mecanismos de cumplimiento bajo tratados multilaterales;

ii) Judiciales: Arbitramiento, Cortes y Tribunales Internacionales (Corte Internacional de Justicia, Cortes de Derechos Humanos, Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación ambiental, entre otros). URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Op. Cit.* 313-337.

¹²⁴ *Ibid*, p. 288

vinculante, ¹²⁵ motivo por el cual para hacer exigible la responsabilidad, es necesario el desarrollo de un sistema de responsabilidad ambiental local sólido.

2.3.2. ÁMBITO NACIONAL

En México, el desarrollo del derecho ambiental se ha basado primordialmente en los avances teóricos y jurídicos a nivel internacional ¹²⁶. Como hemos dicho, a partir de estos, surgieron las legislaciones propiamente ambientales a nivel mundial, cuyo objeto de tutela consiste no sólo en los elementos que conforman el ambiente, sino también en la protección ambiental entendido de forma holística. Este entendimiento del ambiente es imperativo para poder crear un sistema jurídico ambiental efectivo, contemplando el sistema de responsabilidad de daños al medio ambiente.

México clasifica a los instrumentos internacionales en dos categorías: tratados y acuerdos interinstitucionales. Sin embargo, de acuerdo con Nava Escudero, estas categorías presentan más similitudes que diferencias. ¹²⁷ Para efectos del presente trabajo mencionaremos que en el caso que se cumplan las formalidades previstas en la legislación doméstica, estos dos tipos de instrumentos tienen valor jurídico vinculante para el Estado Mexicano y por ello, se deben acatar sus mandatos (ej. Emitir legislación de conformidad con las previsiones de estos documentos, atender los principios rectores contemplados en ellos, ente otros).

Ahora bien, en México la mayor parte de la construcción de la legislación ambiental es sectorial ¹²⁸, esto es, que las leyes protegen un elemento que

¹²⁵ BIRNIE, Patricia, Boyle Alan y Redgwell, Catherine, *Op. Cit.*, p. 214.

¹²⁶ México tiene la obligación de cumplir con las disposiciones previstas en los tratados que ha suscrito y ratificado en la materia (ej. Emisión de legislación en la materia, inclusión de principios ambientales, entre otros). Hasta la fecha, nuestro país ha suscrito, y mantiene vigentes setenta y dos tratados internacionales en materia ambiental, de acuerdo con la Secretaria de Relaciones Exteriores mismos que deben ser atendidos y respetados por nuestro país.

¹²⁷ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p. 139.

¹²⁸ Las primeras disposiciones en materia ambiental estaban contenidas en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional en 1934, y en el Código Sanitario de 1955 mientras que la primera ley

conforma el medio ambiente. Incluso, la regulación es incapaz de definir al medio ambiente en los términos precisados.

Por otro lado, históricamente las reformas y emisión de legislación en la materia no tienen un plan definido, por lo que, en muchas ocasiones, las disposiciones de una ley pueden contradecir a otra, creando un sistema jurídico discordante y poco eficaz.

2.3.2.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES

La primera reforma constitucional avocada a la protección del medio ambiente fue en el año de 1971, con la adición al artículo 73, en su fracción XVI, base 4, en la cual se faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de prevención y combate de la contaminación ambiental. Esta disposición actualmente continúa en la Carta Magna, y no ha sido alterada desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1971 ¹²⁹.

El 3 de febrero de 1983, se publicó la reforma al artículo 25, párrafo sexto, que preveía que los sectores sociales y privados deberían estar obligados a procurar la conservación y protección del medio ambiente. Este precepto comienza a definir al medio ambiente como un todo.

En 1987, hubo dos reformas constitucionales; ambas publicadas en el DOF el 10 de agosto ¹³⁰; la primera de ellas hace una reforma al artículo 27, párrafo tercero, en el cual se prevé que el Estado mexicano regularía el aprovechamiento

ambiental fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. De lo anterior se desprende la falta de uniformidad de la emisión de las leyes ambientales.

¹²⁹ DECRETO por el que se adiciona la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Tomo CCCVII, No. 5 el 06 de julio de 1971 Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1971&month=7&day=6>.

¹³⁰ DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Tomo CDVII No. 6 el 10 de agosto de 1987. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1987&month=08&day=10>.

de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para fomentar su correcta distribución, y, en consecuencia, la realización de una adecuada planificación a través de medidas ambientales para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La segunda reforma en este año fue la realizada al artículo 73, fracción XXXIX-G¹³¹, en la cual se establece la concurrencia de facultades legislativas en materia ambiental, concedidas a la Federación, a los Estados, y los municipios, dentro del ámbito de su competencia.

En 1993, se publicaron dos reformas en el DOF el día 25 de octubre al artículo 122 ¹³², consistentes en:

- a) En la fracción IV, inciso g se facultaba a la Asamblea de Representantes del entonces Distrito Federal para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica. Hubo otra reforma publicada en 22 de agosto de 1996, en la cual dicha atribución pasa a ser de la Asamblea Legislativa local, y se cambia a la fracción V, inciso j del mismo artículo.
- b) La fracción IX facultaba al gobierno del entonces Distrito Federal a suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas con la finalidad de que se protegiera al ambiente, se preservara y restaurara el equilibrio ecológico.

Este precepto fue modificado con la reforma publicada en 22 de agosto de 1996 para pasar al inciso G de este mismo artículo.

¹³¹ DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Tomo CDVII No. 6 el 10 de agosto de 1987. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1987&month=08&day=10>.

¹³² DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 89, 104, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76, y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXXU, No. 18 el 25 de octubre de 1993. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130027_1.pdf.

En 1999, con la reforma publicada en el DOF el 28 de junio¹³³, se adicionó al artículo 4° constitucional el derecho humano a un medio ambiente sano para procurar su desarrollo y bienestar, este derecho tendría que ser garantizado por el Estado Mexicano. Por medio de reforma de 08 de febrero de 2012, este párrafo pasó a ser el quinto del mismo artículo. Esta disposición prevé que todo daño o deterioro ambiental genera responsabilidad para quien lo provoca, en términos de la legislación secundaria aplicable.

El reconocimiento de este derecho es medular para poder emitir normatividad tendiente la protección del ambiente y a su reparación, e incluso si no existen leyes, permite que las personas cuyo derecho se esté vulnerando puedan hacerlo efectivo. El citado derecho se puede definir de la siguiente forma:

Es un derecho concebido para todos y cada uno de los sujetos, oponible a cualquiera (Estado y particulares) y con posibilidad de ser ejercitado en nombre de cualquiera por formar parte de los denominados intereses difusos. Mientras Bertelsen considera que se presenta en una doble perspectiva. En una de ellas como derecho público subjetivo que impone a toda persona o autoridad la obligación de no incurrir en conductas contaminantes, aspecto susceptible de tutela jurisdiccional; mientras que, en la otra, como un derecho social orientador de la actividad estatal encaminada a tutelar la preservación ambiental.¹³⁴

El derecho a un medio ambiente sano es, por una parte, la protección del ambiente como bien jurídico para que las personas tengan una vida digna, y como un bien jurídico por sí mismo, sin tomar en consideración su relación con el ser humano; y

¹³³ DECRETO por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXLIX No. 28 de junio de 1999. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=148645&pagina=1&seccion=1.

¹³⁴ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 37.

por otro, su salvaguarda es necesaria para la realización y cumplimiento de diversos derechos, en atención al principio de interdependencia.¹³⁵

El 08 de mayo de 2020 ¹³⁶, el artículo 4° de la CPEUM fue reformado adicionando párrafos; específicamente el párrafo décimo quinto prevé el derecho a la protección de la salud. Si bien este derecho no refiere al cuidado del ambiente *per se*, lo cierto es que, debido a su interdependencia e interrelación, para garantizar el derecho a la salud, necesariamente el Estado debe garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Por otro lado, es importante mencionar la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011. Dicha reforma repercute en el contenido del artículo 1° de Nuestra Carta Magna. Al respecto, la SCJN ha establecido:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden

¹³⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bien estar *[En línea]*. México, CNDH, 2014 p. 6. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>.

¹³⁶ DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *[En línea]* Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, No. 04 de marzo de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#.

jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.¹³⁷

En dicha tesis se asienta que el catálogo de derechos humanos se amplía, considerando como su fuente los tratados internacionales y la CPEUM, que se ubican en la misma jerarquía. Este punto es de suma importancia ya que bajo este criterio es posible la ampliación del acceso a la justicia ambiental, como se verá más adelante.

Ahora bien, hay disposiciones constitucionales cuyo objeto de tutela no es el medio ambiente, sin embargo, inciden en su protección de forma indirecta. Ejemplo de ello es el artículo 25 constitucional el cual prevé que la rectoría del desarrollo nacional del Estado debe ser integral y sustentable, con base en la definición de desarrollo sostenible.

Por otro lado, en la CPEUM se encuentran diseminadas disposiciones referentes a la preservación y protección de elementos particulares del medio ambiente, como el agua, los bosques o a atmosfera.¹³⁸

Todas estas reformas constitucionales revisten especial importancia, al ser directrices primarias del sistema jurídico ambiental en nuestro país. Para efectos

¹³⁷ Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2006224, Pleno, Publicación: 25 de abril de 2014, 09:32 h. Ubicada en publicación semanal, Jurisprudencia Constitucional.

¹³⁸ SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Derecho Comparado Asia-México, Cultura y sistemas jurídicos comparados [En línea]*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

del presente trabajo, resultan especialmente importantes las previstas en el artículo 73 de la Carta Magna, relativas a las facultades del Congreso de la Unión para legislar en la materia, así como el artículo cuarto, en tanto protege y garantiza el derecho humano al medio ambiente sano, y da pauta para la creación de legislación secundaria que pueda fincar responsabilidad a quién provoque daños o deterioros ambientales.

Finalmente, tomando como parámetro el concepto de desarrollo sostenible previsto en el artículo 25 constitucional, con base en el artículo 26 constitucional, en su apartado A, fue posible que los Planes Nacionales de Desarrollo, de forma obligatoria, tuvieran que contemplar en lo sustentable.¹³⁹

2.3.2.2. LEGISLACIÓN SECUNDARIA

En una primera etapa, la protección ambiental estuvo avocada principalmente a la materia sanitaria, relacionando la contaminación ambiental con las condiciones de salud de la población por medio del Código Sanitario, emitido en 1981.¹⁴⁰

Sin embargo, el primer antecedente directo en donde se tutela de un elemento ambiental fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971, documento que tuvo tres reglamentos. En una segunda etapa, esta ley fue derogada por la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982. Posteriormente, se emitió la Ley Federal de Protección al medio Ambiente, en este mismo año.

Pero no fue hasta las reformas constitucionales que facultaban expresamente al Congreso a emitir legislación en materia ambiental que empezaron a surgir leyes en la materia, en específico a nivel federal, por un lado, y posteriormente, como facultad concurrente, se comienza a emitir legislación a nivel estatal y municipal.¹⁴¹

¹³⁹ NAVA ESCUDERO, César, *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁴⁰ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 29.

¹⁴¹ ACEVES ÁVILA, Carla D. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México, 1º Ed. Porrúa, 2003.

Por lo que refiere a la responsabilidad en materia ambiental en México; las leyes que la contemplaban eran:

i) La LGEEPA, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y que entró en vigor marzo de 1988. Esta ley define los principios de política ambiental mexicana, contempla el desarrollo sostenible, la planeación en materia ambiental, y da una definición específica del ambiente en su artículo 2, que a la letra prevé:

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.

- a) Respecto a la responsabilidad ambiental, la LGEEPA prevé:
- I. El artículo 3, en su fracción XXXIV define la restauración como *“Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales”*;
 - II. La repartición de las facultades reglamentarias en materia ambiental a la federación, entidades federativas y municipios;
 - III. Para instaurar la política ambiental, el Ejecutivo debe de observar que las autoridades y los particulares tienen responsabilidad en la protección del medio ambiente;
 - IV. Las personas físicas y morales responsables de tener u operar instrumentos que por su propia naturaleza puedan potencialmente dañinas para el ambiente están obligadas a proporcionar a la autoridad información, datos y documentos necesarios para integrar un registro;
 - V. En el supuesto de que el procedimiento de inspección y vigilancia que realiza la SEMARNAT llegue a una resolución condenatoria contra el responsable de generar daños ambientales, la sanción puede consistir en la imposición de medidas para corregir las irregularidades, además de diversas sanciones previstas en la LGEEPA;

- VI. Con la reforma de 1996; en el artículo 203 ¹⁴²se estableció que se fincaría la responsabilidad por daños al ambiente, biodiversidad o recursos naturales, y reparación de estos, de conformidad con la legislación civil (principio contaminador- pagador), otorgando como plazo para demandar la responsabilidad ambiental 5 años a partir de que se produzca el daño u omisión que corresponda;
- VII. En el artículo 151 de esta misma ley prevé responsabilidad por manejo y disposición final de residuos peligrosos; y
- VIII. Prevé el principio contaminador-pagador en su artículo 15 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

(...)

III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV.- Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

- b) En la LGVS, del año 2000, se incluyeron cuatro artículos relativos a los daños sobre los elementos que integran la vida silvestre.

¹⁴² DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. [En línea]Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXIX No. 10 el 13 de diciembre de 1996. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209864&pagina=1&seccion=0.

c) En la Ley General para la prevención de y Gestión Integral de los Residuos en 2003 ¹⁴³, se introduce un capítulo relativo a la responsabilidad acerca contaminación y remediación de sitios.

d) La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2003 estableció que en el caso que ocasionaran daños forestales, al medio ambiente, a sus ecosistemas y/o componentes serían responsables y tendrían que pagar una indemnización.

e) En la Ley de Aguas Nacionales, reformada en 2004, incluye un capítulo referente a la responsabilidad en caso de que las personas descargasen aguas residuales, causando un daño al cuerpo de agua. ¹⁴⁴

En estas leyes, los preceptos contenidos no conformaban un sistema de responsabilidad ambiental, sino que se valían de otras ramas del derecho para poder dar parcial solución a las eventualidades que causaran daños ambientales o a los elementos que lo conforman, pero resultaban insuficientes para dar una verdadera solución.

Las disposiciones en la materia contenidas en estas leyes fueron reformadas a partir de la emisión de la LFRA en 2013, para que fueran concordantes con esta última.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2024 ¹⁴⁵ se plantea como política social la procuración del desarrollo sostenible a través la aplicación de mandatos éticos, sociales, ambientales y económicos.

¹⁴³ Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Abrogada. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCI No. 6 el 8 de octubre de 2003. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28107&pagina=1&seccion=0.

¹⁴⁴ GONZÁLEZ MARQUEZ, José Juan. *Tratado de derecho ambiental mexicano. La responsabilidad por el daño ambiental*, México, 1º Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. 2017, pp.128-132.

¹⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo [En línea], Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación publicado el 12 de julio de 2019. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

En ese tenor, se plantea que para toda política y programa se procuraría la tutela ambiental especialmente en las económicas, así como que se implementarían programas propiamente ambientales, todo ello con el fin de garantizar que las necesidades de generaciones presentes y futuras estén cubiertas.

Ahora bien, en fecha 07 de julio de 2020, se emitió el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2019-2024, en atención a la difícil situación ambiental por la que atraviesa México. Este plan contempla 5 objetivos prioritarios a cumplir ¹⁴⁶, con la finalidad adoptar una política pública ambiental *ad hoc* con las necesidades actuales del país.

Para alcanzar los objetivos de este plan, se plantea una estrategia de restauración de los ecosistemas dañados. Para ello, entre otras cosas, se implementaron parámetros para medir el porcentaje de sitios contaminados con proceso de remediación concluido.

Los responsables de la restauración serían las personas físicas o morales responsables de causar daños ambientales, o bien quienes sean responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos.

¹⁴⁶ 1.- Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos, considerando las regiones bioculturales, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población.; 2.- Fortalecer la acción climática a fin de transitar hacia una economía baja en carbono y una población, ecosistemas, sistemas productivos e infraestructura estratégica resilientes, con el apoyo de los conocimientos científicos, tradicionales y tecnológicos disponibles; 3.- Promover al agua como pilar de bienestar, manejada por instituciones transparentes, confiables, eficientes y eficaces que velen por un medio ambiente sano y donde una sociedad participativa se involucre en su gestión.; 4.- Promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano.; 5.- Fortalecer la gobernanza ambiental a través de la participación ciudadana libre, efectiva, significativa y corresponsable en las decisiones de política pública, asegurando el acceso a la justicia ambiental con enfoque territorial y de derechos humanos y promoviendo la educación y cultura ambiental.

Estas reparaciones se efectúan bajo la supervisión de la SEMARNAT o de la ASEA, dependiendo del caso. A pesar de la existencia de esta meta, lo cierto es que no se hace mayor alusión a la forma de fincar responsabilidad por daños ambientales, su determinación, o cómo y bajo qué parámetros se repararían los mismos.

Actualmente existen 75 leyes federales y 65 reglamentos del sector vigentes que contemplan acciones, programas, obligaciones y regulación específica en materia ambiental en nuestro país¹⁴⁷, diversas leyes y reglamentos en cada estado¹⁴⁸ y municipios que los conforman, así como NOM's y Normas Mexicanas, las cuales dan directrices o reglas que regulan aspectos o actividades específicas, que buscan promover el mejoramiento del medio ambiente y su preservación.

3 LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE RESONSABILIDAD AMBIENTAL

A pesar de que el derecho ambiental ha sido parte de los sistemas jurídicos desde hace un siglo aproximadamente, no ha sido lo suficientemente fuerte. Únicamente se observaba la tutela de algunos elementos que conforman el ambiente, y no siempre estaba enfocada a la protección de dichos elementos por sí mismos, o como componentes de un ecosistema en específico, sino por su relevancia como parte de un régimen de propiedad privada o como un medio enfocado al crecimiento económico.

En ese sentido, el derecho ambiental no fue concebido como una rama del derecho autónoma desde su origen, sino que se servía de disciplinas jurídicas diversas entre las que se encuentra primordialmente el derecho penal, el derecho administrativo y el derecho civil, de los cuales nos ocuparemos en este apartado.

¹⁴⁷ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [*En línea*], México, 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/leyes-y-normas-del-sector-medio-ambiente>.

¹⁴⁸ Hay estados en la Republica que tienen una mayor cantidad de leyes, reglamentos y disposiciones de salvaguarda y protección al medio ambiente y sus elementos por su misma geografía, cultura e historia, como es el estado de Yucatán.

3.1. RESPONSABILIDAD PENAL

El derecho penal fue el primero que se ocupó de la materia. El “crimen ambiental” fue objeto de preocupación a nivel internacional, como consta en el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Penal de los Estados, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en 1996, en la cual se constituyó como crimen internacional las vulneraciones al medio ambiente.¹⁴⁹

Las legislaciones de algunos países como Estados Unidos, Francia, Italia o México han incluido preceptos que tipifican delitos ambientales. En México, este delito está previsto a nivel Federal y a nivel local en los Estados.

El Código Penal para el Distrito Federal de 1931 ya contemplaba delitos de este tipo, aunque solo protegían ciertos elementos, no así el medio ambiente en su totalidad. La ley de Caza de 1952 y la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971 también preveía ilícitos en materia ambiental.

Más recientemente, leyes tales como la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982), la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (1988), la Ley Forestal (1992), entre otras¹⁵⁰ que contemplaban delitos en materia ambiental.

Se han realizado diversas reformas con el objeto de proteger al ambiente de forma general, o bien a algunos de sus elementos, en lo particular. En 1996, se reformó la LGEEPA para eliminar el capítulo relativo a los delitos ecológicos, para incluirlos en el Código Penal Federal, en su título vigésimo quinto¹⁵¹, vigente hasta la fecha.

¹⁴⁹ GÓNZALEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Op. Cit.*, p. 68.

¹⁵⁰ GÓNZALEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Op. Cit.*, 76-78

¹⁵¹ En este título se desprende que las tutelas de los bienes jurídicos pueden al medio ambiente, o a elementos por si mismos que forman parte este. En todos los casos, las penas son multas o penas privativas de la libertad, impuestas por la ilicitud de las acciones realizadas por el imputado, o bien por no aplicar medidas de prevención o seguridad.

Estas penas pueden ser disminuidas a la mitad en términos del penúltimo párrafo del artículo 421 del CPF. Es posible ejercer la acción penal, a la par de otras acciones previstas en diversas materias, como aquellas previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Sin embargo, los delitos en materia ambiental previstos en las legislaciones enunciadas presentan varios problemas por lo que refiere a la tutela efectiva del bien jurídico que nos ocupa, sobre todo el CPF.

En primer lugar, los delitos se tratan muy ampliamente, es decir, no están enunciados de forma clara, o bien, no son especificados dentro del propio Código, por lo que es necesario remitirse a otras legislaciones que tratan el tema con mayor profundidad. Este Código tampoco especifica que leyes hay que consultar para llenar los vacíos que deja el Título Vigésimo Quinto del CPF, por lo que se deja en estado de incertidumbre al afectado, además que se puede interpretar de varias maneras, no siempre a favor del ambiente.

Por otro lado, el Código no es claro respecto al sujeto o sujetos a quienes se les debiera fincar responsabilidad penal, y el tema es tratado con vaguedad. Es posible fincar responsabilidad a personas físicas y morales, sin embargo, hay imprecisiones respecto que únicamente se castigan conductas dolosas, no así culposas¹⁵², dejando impunes los daños generados por estas conductas, lo cual representa un problema, ya que como hemos dicho, los daños ambientales generalmente no son provocados intencionalmente.

Es necesario mencionar que sólo los delitos contra la gestión ambiental se persiguen por querrela formulada por la PROFEPA, y los delitos contra el ambiente se persiguen de oficio.¹⁵³

Ahora bien, las penas impuestas por el CPF pueden ser insuficientes en contraste con la relevancia del bien jurídico tutelado. Ello considerando que:

¹⁵² De acuerdo con el artículo 9 del CPF: "*Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.* . Código Penal Federal, México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.

¹⁵³ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 54.

- El tiempo que se impone de prisión es poca para la magnitud de los daños que se pueden generar; y
- En caso de que el imputado sea una gran empresa, las multas impuestas pueden ser insuficientes, o excesivas si se tratara de una persona física.¹⁵⁴

Sin embargo, estas sanciones no funcionan para construcción de un sistema de responsabilidad ambiental porque las penas privativas de libertad o las multas no tienen un efecto directo en el resarcimiento las afectaciones ambientales, aunque pueden servir como medidas disuasivas para que los responsables continúen causando daños.

Sin embargo, la materia si dispone de medidas importantes que aportan para la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental efectivo. De conformidad con el artículo 421 del CPF, el juez podrá imponer algunas de las siguientes penas y medidas de seguridad:

- La reparación y compensación del daño ambiental;
- Suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras u actividades que dieron lugar al delito ambiental;
- La reincorporación de elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre amenazados o el peligro de extinción;
- Inhabilitación del servidor público, cuando el imputable tenga esa calidad.

3.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El derecho administrativo y el derecho ambiental están estrechamente relacionados. Esta relación está dada por el progreso tecnológico y económico de

¹⁵⁴ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, *La Responsabilidad Penal en materia ambiental*. [En línea] México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/141-la-responsabilidad-juridica-en-el-dano-ambiental>.

las civilizaciones a lo largo de la historia, que comenzó a causar estragos graves e irreversibles al ambiente y a sus elementos.

Por motivos regulatorios y de prevención¹⁵⁵, los Estados comenzaron a tener injerencia en la protección y salvaguarda de estos bienes jurídicos, que debían ser preservados al ser de interés social.¹⁵⁶

Desde el surgimiento del derecho ambiental; la Administración Pública ha emitido disposiciones legales de carácter prohibitivo o limitante, o de prevención¹⁵⁷, para regular las actividades de los particulares que puedan ser potencialmente dañinas para el ambiente. o bien, puede ser orientadoras, como el

¹⁵⁵ El objeto del derecho administrativo es la regulación de la organización y funcionamiento de un Estado, así como la actividad de los particulares cuando estos se relacionan con la administración. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo, [En línea]*, México, Secretaria de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaria de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2016.

¹⁵⁶ Son relevantes sobre todo para la subsistencia de la humanidad, que debe interactuar con el medio ambiente. De ser dañado o alterado, existiría una afectación directa a todas las personas que se encuentran en contacto con determinado ecosistema. También la preservación del medio ambiente es de especial relevancia para el crecimiento económico y tecnológico de los países y se debe mediar entre estos dos intereses jurídicos óptimamente Es por ello por lo que es el deber de las Administraciones Públicas la tutela efectiva de este bien jurídico.

¹⁵⁷ Muchas de las legislaciones en materia administrativa están estructuradas bajo el esquema de *Command and control regulation*, originalmente establecido en el Estados Unidos de América. Estas consisten en tener estándares de cuánto está permitido contaminar, como forma de mediar entre, sobre todo, la economía, y las posibles afectaciones al medio ambiente.

En esta forma de regulación también están previstas las multas o sanciones pecuniarias y los impuestos por daños o contaminación al ambiente o sus elementos de forma separada. De igual modo, se intenta incentivar a los sujetos contaminantes a la prevención de daños al medio ambiente por medio del uso de tecnología que permita tener un mayor nivel de certeza sobre los impactos que pueda tener una actividad riesgosa para el medio ambiente.

Estos métodos han sido implementados desde 1960 en Estados Unidos, y se han adoptado en las legislaciones de varios países, incluido México. Sin embargo, este tipo de medidas no son las más adecuadas para salvaguardar el bien jurídico a tutelar, que el medio ambiente, como se verá más adelante. Khan Academy. *Regulación de comando y control [En línea]*, Disponible en: <https://www.khanacademy.org/economics-finance-domain/ap-microeconomics/ap-consumer-producer-surplus/ap-environmental-regulation/a/command-and-control-regulation-cn>

condicionamiento para realizar actividades al otorgamiento de permisos, autorizaciones, evaluaciones, entre otras cosas, emitidas por la autoridad competente. En caso de incumplimiento, habría sanciones de carácter pecuniario, y revocaciones de permisos previamente otorgados.¹⁵⁸

Esta rama del derecho es una base fundamental para lo que posteriormente sería la normatividad propiamente ambiental.¹⁵⁹

La Administración Pública se vale de instrumentos de planeación en materia ambiental para determinar el estado de cosas en un tiempo determinado, para establecer un marco de actuación futura.¹⁶⁰ Así mismo, implementa incentivos para fomentar ciertas actividades que benefician al cuidado y preservación del ambiente, como las exenciones o condonaciones fiscales o convenios con particulares.¹⁶¹

La primera injerencia que tuvo la Administración Pública en la materia fue en Europa en el siglo XIX, época de la revolución industrial, al emitir disposiciones legales en materia de salubridad, ya que el crecimiento desmedido y no regulado de las ciudades y de las industrias comenzó a aumentar rápidamente, generando problemas de salud para los ciudadanos.

En México había disposiciones jurídicas relacionadas con la protección de los elementos naturales en el siglo XIX, pero no fue hasta que el Constituyente de

¹⁵⁸. Estas sanciones se pueden complementar con sanciones de carácter penal.

¹⁵⁹ Por legislación propiamente ambiental nos referimos a aquellos ordenamientos jurídicos inspirados en una concepción adecuada de lo que es el ambiente, entendiéndolo de manera holística como un sistema o conjunto de elementos que interactúan entre sí, y que con dichas interacciones se provoca la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados. Por lo que refiere a las legislaciones en materia administrativa ambiental (también pueden considerarse como tal las leyes en materia civil o penal), es posible afirmar que se tratan de legislaciones sectoriales de relevancia ambiental, que no son normas propiamente ambientales, pero que refieren a la protección del ambiente o de alguno de sus elementos. BRAÑES, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 38 y 39.

¹⁶⁰ LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental Administrativo*, España, Dykinson, 2007, p. 111.

¹⁶¹ *Ibid*, pp. 112 y 113

1917 otorgó a la Administración Pública las facultades constitucionales para proteger el medio ambiente y/o recursos naturales a través del artículo 27 Constitucional que se comenzaron a emitir normas al respecto.¹⁶² Posteriormente, estas leyes comenzaron a tomar más forma gracias a tratados internacionales vinculantes en materia ambiental.

Actualmente, la injerencia de la Administración Pública en la tutela del ambiente no sólo busca la prevención, sino también ha tomado medidas semejantes al derecho penal y civil, en tanto buscan reprimir acciones que puedan dañar el ambiente, y repararlo en su caso.¹⁶³

Sin embargo, el régimen jurídico de derecho administrativo ambiental también resulta insuficiente para proteger de forma efectiva y reparar los daños que se puedan ocasionar al ambiente. Esto por su carácter preponderantemente preventivo.¹⁶⁴ Es necesario decir que, por lo que refiere a los instrumentos de planeación, estos sirven para poder determinar el estado previo de los ecosistemas, y en caso de que este fuera dañado, poder tener un parámetro para poder restaurarlo.

¹⁶² GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y MONTELONGO BUENAVISTA, Ivett, *“Introducción al Derecho Ambiental Mexicano”*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México, 1999, p.13.

¹⁶³ *Ibid*, pp. 29-31.

¹⁶⁴ Dichas medidas de prevención pueden fallar en su función. En el caso de México, la Administración Pública puede otorgar permisos o autorizaciones, a pesar de que a aquellos a quienes le es otorgado no cumplen con requisitos para la salvaguarda del medio ambiente. Una vez que cuentan con el permiso de la autoridad competente, es posible que no se les finque responsabilidad, aún si provocan daños, o que la pena que les pueda imponer sea baja.

Por lo que refiere a medidas como la clausura de establecimientos que generan daños al medio ambiente, también resulta ineficaz para la efectiva tutela de este bien jurídico, ya que sólo cuando hay afectación, la Administración Pública realiza acciones para detener el daño causado. No hay disposiciones jurídicas que den certeza sobre que esta afectación será restaurada.

Respecto a las sanciones pecuniarias, estas sólo previenen futuras acciones dañinas, sin embargo, el dinero recaudado no está destinado a la reparación del daño.¹⁶⁵

En conclusión, este sistema no resulta plenamente eficaz ni por las características que intrínsecamente reviste, ni como un sistema de responsabilidad por daños ambientales.

3.3. RESPONSABILIDAD CIVIL

Esta responsabilidad consiste en:

La obligación de indemnizar o reparar los perjuicios causados a una persona en su integridad física o en su patrimonio fundamentándose en el principio de no causar daño a los demás, y por consecuencia, en el deber de reparar el daño injustamente causado.¹⁶⁶

Esta se divide en:

1. Responsabilidad Civil Contractual: Basada en un acto preexistente. En ella se prueba el nexo causal con el contrato y que determina el hecho causante generador del daño.
2. Responsabilidad Civil Extracontractual: Se configura cuando los daños fueron causados por cualquier situación ajena a las partes. En este caso se deberá acreditar la afectación, y que se actuó con dolo.

¹⁶⁵ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Teoría del Derecho Ambiental, volumen 2: Responsabilidad por el daño Ambiental*, México Ed. Instituto Mexicano de Investigaciones en Derecho Ambiental A.C, 2014, pp. 29.

¹⁶⁶ AGUILAR TORRES, Jorge I., *La responsabilidad Civil Objetiva por Daños al medio ambiente y su regulación en México [En línea]*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Red de investigadores parlamentarios, México, 2010, p. 4. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/redipal-02-10.pdf>.

Por otro lado, esta última puede ser clasificada como responsabilidad objetiva¹⁶⁷. Esta responsabilidad refiere al uso de instrumentos que por su propia naturaleza puedan provocar un daño que genera daños y, por ende, responsabilidad ¹⁶⁸, aunque no sea intencional. En este tipo de responsabilidad, no es necesario que la parte afectada acredite que el presunto responsable actuó con dolo.

Incluso, si dicha parte actuó lícitamente, si no cumplió con las medidas de seguridad, se configura la presunción de responsabilidad. Sin embargo, la víctima debe probar la existencia y cuantía del daño producido, identificar al agente que lo causa y acreditar la relación causal entre el daño y el agente. ¹⁶⁹

En México, la siguiente tesis aislada enlista los elementos necesarios para la actuación de régimen de responsabilidad civil objetiva. ¹⁷⁰

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU ACTUALIZACIÓN.

La responsabilidad civil extracontractual puede ser de naturaleza objetiva o subjetiva. Es objetiva la derivada del uso de sustancias, mecanismos, instrumentos o aparatos peligrosos que, por sí solos, es decir, por sus características, crean un estado de riesgo para los demás, independientemente de que la conducta del agente no fuere culposa, y de que no hubiere actuado ilícitamente. Ahora bien, la responsabilidad objetiva se apoya en un elemento ajeno a la conducta, en donde la

¹⁶⁷ Este tipo de responsabilidad está basada en la teoría del riesgo creado, ya que refiere a un elemento ajeno a la conducta, que es el uso de un objeto peligroso por sí mismo y crea un riesgo para los demás. CAMPOS DÍAZ BARRIGA, Mercedes, *Responsabilidad Objetiva o el riesgo creado [En línea]*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 49. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3496/8.pdf>.

¹⁶⁸ Artículo 1913 del CCF. - *“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”*.

¹⁶⁹ AGUILAR TORRES, Jorge I., *Op. Cit.*, p. 9.

¹⁷⁰ Tesis: 1a. CCLXXVI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2006974, Primera Sala, Publicación 11 de julio de 2014 08:25 h, Ubicada en publicación semanal. Tesis Aislada.

noción de riesgo reemplaza a la de la culpa del agente como fuente de la obligación. Así, para que exista esta responsabilidad, es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos: 1) el uso de sustancias, mecanismos, instrumentos o aparatos peligrosos, por sí mismos o por sus características; 2) la provocación de un daño; 3) la causalidad entre el uso y el daño referidos; y, 4) que no exista culpa o negligencia inexcusable de la víctima, entendida como culpa grave, debido a que el agente no puede ser responsable de la conducta ajena, cuando ésta fue la que dio lugar al daño.

(El énfasis es añadido)

Respecto a la responsabilidad civil subjetiva, esta se basa en la culpabilidad con la que se condujo el responsable de la afectación. En este tipo de responsabilidad, la víctima es quién debe acreditar el daño generado (causa y efecto) ¹⁷¹. Refiere a la existencia de un hecho ilícito que provocó un daño determinado y este nexo deberá de ser probado. ¹⁷²

Ahora bien, el vínculo entre el derecho ambiental y el derecho civil se formó con la evolución de las sociedades modernas, partiendo de una perspectiva económica e individualista, que llevó a la necesidad de la creación de instrumentos jurídicos tendientes a tutelar algunos elementos del medio ambiente. Pero esta tutela poco tiene que ver con la concepción de cuidado al ambiente; se trata más

¹⁷¹ La aplicación de este tipo de responsabilidad no es adecuada para la materia ambiental, ya que genera desigualdad entre las partes, dando más posibilidades al causante del daño de no ser hecho responsable de sus acciones.

¹⁷² El artículo 1910 del CCF. - *“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”*. Código Civil Federal. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo XLIX No. 50 el 31 de agosto de 1928. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4603523&fecha=31/08/1928&cod_diario=197669.

bien de la preservación de intereses de los particulares, de los daños ocasionados a propiedad individual.¹⁷³

En el derecho civil mexicano hay diversas disposiciones que prevén la protección y resarcimiento por daños al ambiente. El CCF prevé la responsabilidad civil subjetiva y objetiva. Como hemos visto, la responsabilidad civil subjetiva no es plenamente eficaz ya que requiere la existencia de un acto ilícito, de lo contrario, no hay consecuencias jurídicas para quién realiza la acción perjudicial. Otro problema es la necesidad de probar el daño causado y el nexo entre el acto ilícito y el daño provocado, cuestión que no siempre es posible en materia ambiental.

La responsabilidad civil objetiva tampoco está exenta de problemas. En materia ambiental, no siempre resulta claro qué tipo de instrumentos se utilizan para generar los daños, y aunque lo fuera, sería necesario determinar la magnitud del daño causado al medio ambiente.

Aún en el supuesto de que el titular del derecho probara la existencia de la responsabilidad, y obtuviera una sentencia favorable, se le indemnizaría por los daños causados a su propiedad; sin embargo, esta no está destinada a la reparación del daño, sino a resarcir los daños patrimoniales causados al afectado, quién puede usar el dinero que se le entregue para lo que desee.

Por otro lado, en el CFPC se contemplan las acciones colectivas por daños al medio ambiente. En su artículo 580, el CFPC, establece que:

Artículo 580.- En particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

I. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

II. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los

¹⁷³ Esta situación se ve acentuada con el crecimiento del capitalismo, en dónde la propiedad privada, y en especial la apropiación de elementos propios de la naturaleza por individuos requerían que el orden jurídico asegure su protección. BRAÑES, Raúl, *Op Cit*, México, 1994, p. 37.

individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

De igual manera, las acciones colectivas se clasifican, para su ejercicio en ¹⁷⁴:

- I. Acción difusa: Su objeto es reclamar judicialmente la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo con la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado. Tiene una naturaleza indivisible, cuyo titular es una colectividad indeterminada.
- II. Acción colectiva en sentido estricto: Su objeto es reclamar judicialmente la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado. De naturaleza indivisible, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable.
- III. Acción individual homogénea: Su objetivo es tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva. De naturaleza divisible, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes.

Al respecto, las acciones difusas y colectivas son las más adecuadas para la protección del medio ambiente. De acuerdo con el CFPC, están legitimados para ejercitar las acciones colectivas la PROFEPA, el representante común de la colectividad conformada por 30 miembros mínimo, las Asociaciones Civiles sin fines de lucro y el Procurador General de la República.

Por lo que refiere al procedimiento, el CFPC establece que la demanda deberá contener los requisitos mínimos previstos para su presentación (ej. nombre y domicilio del demandado, tribunal ante el cual se promueve, precisión del acto),

¹⁷⁴ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 915.

aunado a la documentación acreditando la personalidad del representante legal y los nombres de los miembros de la colectividad.

Sin embargo, ejercer esta acción tiene limitantes al principio de acceso a la justicia, ya que sus requisitos son excesivos y difíciles de cumplir, lo cual dificulta la tutela efectiva del medio ambiente.

Finalmente, es importante mencionar que incluso las leyes propiamente ambientales tienen como base el sistema de responsabilidad en la materia al sistema de responsabilidad civil. En ese sentido, la LGEEPA establece en su artículo 203 lo siguiente:

ARTÍCULO 203.- Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

El derecho civil sirve para resarcir daños provocados a los propietarios de un bien jurídico; sin embargo, el ambiente y sus elementos no son susceptibles de apropiación y su salvaguarda no debe obedecer a motivaciones económicas, y por esos motivos, no surte los efectos deseados para la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental en línea con los principios y teoría en la materia.

En ese sentido, del análisis de estos sistemas tradicionales de la tutela del medio ambiente, concluimos que ninguno es adecuado para reparar los daños generados al ambiente. Históricamente, estas ramas no fueron creadas para proteger y reparar los daños ambientales, por lo que las disposiciones legales que contemplan pueden ser vagas, inconclusas, e ineficaces.

Incluso, la combinación del derecho penal civil y administrativo han probado ser poco efectivas para crear un sistema de responsabilidad ambiental y para reparación del daño ambiental. A pesar de que este entramado jurídico es importante para la construcción de un derecho del medio ambiente por sí mismo, consideramos que debería tener sólo un carácter auxiliar, en la protección y reparación de daños al medio ambiente.

CAPÍTULO II. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL FEDERAL EN MÉXICO

1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La LFRA vigente desde 2013 fue emitida con el objeto de crear un sistema de responsabilidad ambiental único a nivel federal, tomando como base fundamental la Declaración de Río. En este apartado analizaremos el proyecto de decreto de ley y la LFRA en su integridad, desde su aspecto teórico, a su aspecto práctico para identificar sus aciertos y desaciertos, y finalmente concluir si cumple con su objetivo principal: la efectiva tutela del ambiente.

1.1. ANTECEDENTES

El Senador Arturo Escobar y Vega, del Partido Verde Ecologista, presentó la iniciativa del proyecto de decreto por el que se expidió la LFRA por medio de la cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGEEPA, la LGVS, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del CPF, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley

General de Bienes Nacional y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013.

La propuesta se planteó de esta manera porque muchas disposiciones previstas en las leyes ambientales enunciadas tendrían que ajustarse a esta nueva ley reglamentaria para unificar criterios y evitar contravenciones.

De forma sucinta, la iniciativa fue aprobada en lo general en todas sus etapas, únicamente con modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el inciso E del artículo 72 constitucional. Esta iniciativa tuvo mucha aceptación, y su discusión no fue agitada.

La iniciativa de la LFRA está basada en las previsiones contempladas de la Declaración de Río, que vincula al Estado Mexicano a legislar en materia ambiental en lo general, y en lo particular sobre la responsabilidad e indemnización de víctimas de contaminación y otros daños ambientales, favoreciendo la restauración del ecosistema contaminado. Al respecto, como mencionamos, la Declaración de Río tiene un corte preponderantemente antropocéntrico, y, como se verá, la ley de mérito sigue esta pauta, perdiendo de vista que el principal objetivo debe estar enfocado en la preservación del ambiente.

Teóricamente, la LFRA estaría homologada con la formación de criterios normativos en materia ambiental de acuerdo con el TLCAN, ahora sustituido por el T-MEC, ratificado el 16 de junio por el Senado ¹⁷⁵ por lo que se esperaba que la ley tuviese que estar ajustada a las novedades que contiene este tratado en la materia.

1.2. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

El propósito de la LFRA es erradicar algunas de las deficiencias del sistema de responsabilidad previsto en el derecho civil, ya que prevé la figura de la reparación

¹⁷⁵ Este tratado está fincado sobre las bases del Tratado de libre Comercio, sin embargo, si contiene diversas disposiciones novedosas, tales como el capítulo 18, relativo al medio ambiente, que ya se incluye dentro del mismo documento, y no con el tratamiento que previamente tenía, esto es como un anexo. Así pues, se fortalece el compromiso entre los tres países para el cuidado del medio ambiente, emitir legislación en la materia, entre otras cosas.

del daño ambiental, en concordancia con las exigencias dadas por los instrumentos internacionales para la tutela de este bien jurídico y entendiendo al ambiente como elemento independiente y valioso por sí mismo, que entre otras cosas, además, tiene una función social¹⁷⁶.

De igual manera, trata de justificar la necesidad de unificar en una misma ley un sistema federal de responsabilidad ambiental, en atención a los compromisos realizados por el Estado Mexicano, en línea con las leyes marco adoptadas. A la par, al expedir la citada ley, se modificaron o derogaron artículos que regulaban la materia en leyes ambientales, tanto generales como federales, para que la LFRA regule exclusivamente la materia.¹⁷⁷

En concordancia con lo anterior, la LFRA implementa un procedimiento de acción de responsabilidad ambiental, apoyándose en el CCF, que, de forma supletoria, regularía aspectos procedimentales, así como en las autoridades ambientales para poder llevar a cabo todas las etapas de este nuevo juicio.

La acción de responsabilidad ambiental contempla la reparación y compensación del daño al medio ambiente, sin perjuicio de la posibilidad de hacer valer los derechos de los afectados independientemente a los procesos federales judiciales, de amparo, administrativos e incluso de los procesos contemplados por los tratados internacionales de los cuales México es parte.

Por otro lado, de conformidad con la exposición de motivos de la LFRA, esta ley busca la implementación del principio contaminador-pagador, mecanismos de prevención, y un sistema judicial preparado para imponer sanciones disuasivas a los transgresores.

Por lo expuesto, pareciera que la LFRA crea un sistema de responsabilidad ambiental acorde a las exigencias impuestas internacionalmente, sin embargo, como expondremos, está plagada de vicios que la hacen ser retrograda y contraria a los principios ambientales.

¹⁷⁶ Aquellas que cumplen la tarea de satisfacer las necesidades de los individuos en un colectivo.

¹⁷⁷ Ello para evitar regulaciones contradictorias a lo previsto por la LFRA, o sobre regulación que en materia ambiental es bastante común

1.2.1. CONSTITUCIONALIDAD

La LFRA es producto de la reforma del párrafo quinto del artículo 4º constitucional del 08 de febrero de 2012, y tiene por objeto la protección del medio ambiente y garantizar el derecho humano a un ambiente sano. Además, regula el sistema de responsabilidad ambiental, mandatada por el artículo primero transitorio del decreto que reformó el citado artículo constitucional.

Sin embargo, hay varios motivos para considerar que la LFRA es inconstitucional:

a) De acuerdo con el artículo 73 en su fracción XXIX-G, la materia ambiental es facultad concurrente, es decir, es competencia de los tres niveles de gobierno legislar al respecto, con el objeto de procurar la salvaguarda y tutela ambiental y sus elementos, y, por ende, la restitución por daños al mismo.

En ese sentido, para que la LFRA tuviera el impacto deseado, esta debió ser emitida como una ley general, como la LGEEPA. Sirve de sustento la siguiente tesis jurisprudencial:

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-G, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno. Así, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país. De este modo, la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al

legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

178

Las leyes generales son “*aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano*”¹⁷⁹ y que de forma pormenorizada regulan la materia para la cual fueron creadas. Sus características esenciales son:

- a. Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales.
- b. Son normas que regulan facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales relativas u ordenando su desarrollo legal (configuración legal);
- c. Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate, y
- d. Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.¹⁸⁰

Estas leyes generales o “leyes marco” son jerárquicamente superiores a las leyes federales y locales; por el otro lado, las leyes federales tienen su ámbito de

¹⁷⁸ Tesis: P./J. 36/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg: 160791, Tribunal Pleno, Publicación: 08 de septiembre de 2011, Ubicada en publicación semanal, (Jurisprudencia constitucional). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160791>

¹⁷⁹ MADERO ESTRADA, José Miguel, *Configuración Normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos [en línea]*, Congreso Redipal Virtual, México, 2015, p. 11 Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VIII-14-%2015.pdf>.

¹⁸⁰ GUTIERREZ PARADA, Oscar; *Que caracterizamos bajo la locución “leyes generales: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano [en línea]* Congreso Redipal Virtual, México, 2012, p. 8. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>.

competencia constreñido a lo federal y no generan concurrencia; esto es, únicamente se avocan a reglamentar las facultades expresas que devienen de lo que la Carta Magna reconoce como competencia federal.

Entonces, para desarrollar un sistema de responsabilidad ambiental se necesita una ley general, transversal para la Federación, Estados y Municipios, y que dé pauta para que los tres niveles de gobierno puedan reglamentar en materia de responsabilidad ambiental.

Además, la LFRA en su carácter federal limita al afectado para ejercitar la acción de responsabilidad ambiental por su competencia, acotando el catálogo de supuestos de procedencia. Por ello, consideramos que la LFRA es inconstitucional.

b) La primera sala de la SCJN estableció que los párrafos primero fracción II y segundo del artículo 28 de la LFRA son violatorios del artículo 4 y 17 constitucional, y del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al violar el derecho a una tutela judicial adecuada.

Dicho artículo versa sobre la legitimación de los afectados para poder ejercer la acción de responsabilidad. En lo particular, se refiere a la legitimación que tienen las personas morales sin fines de lucro, y los requisitos que se contemplan para que puedan acceder a este mecanismo de defensa, que son:

- i. Que estas estén actuando en representación de algún habitante de la comunidad adyacente al lugar en donde se ocasiono el daño, y cuyo objeto social sea la protección del medio ambiente.
- ii. Que dichas asociaciones hayan sido legalmente constituidas tres años antes de la presentación de la demanda.

De dicha tesis se desprende que estos dos requisitos limitan la actuación de dichas asociaciones, mermando los derechos tutelados en nuestra Constitución Política y tratados internacionales, y, por ende, la construcción de esta figura inconstitucional.

1.2.1.1. ESTUDIO DE CASO: SENTENCIA GREENPEACE Y OTRO CONTRA LOS ARTÍCULO 29 DE LA LFRA

La Organización no Gubernamental Greenpeace interpuso demanda de amparo indirecto en contra de la LFRA, en específico, en contra del párrafo primero, fracción II del artículo 28, y del segundo párrafo del artículo 29, al considerarlos inconstitucionales por ser violatorios de los artículos 1º, 14 y 17 de la CPEUM, 4, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México otorgó el amparo y protección de la Unión a los quejosos, motivo por el cual las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión. La primera sala de la SCJN ejerció su facultad de atracción sobre el recurso y le asignó el número de expediente 501/2014.

Esencialmente, los argumentos esgrimidos por la quejosa consisten en que la aplicación de los preceptos citados no favorece la protección más amplia de derechos humanos, y son restrictivos para la parte afectada al no garantizar el efectivo acceso a la justicia o al medio ambiente sano, por lo que refiere a aspectos procesales previstos para la nueva acción de responsabilidad ambiental desarrollada por la LFRA, en contraste con la acción de responsabilidad establecida en la CFPC.¹⁸¹

Por lo que refiere a las acciones colectivas previstas en el ramo civil, las quejas son beneficiosas por el ahorro de dinero y de tiempo que aporta, además de que permiten un mejor acceso a la justicia para grupos afectados y/o vulnerables; sin embargo, con las disposiciones previstas en la LFRA estos beneficios se ven mermados porque exigen más requisitos que los previstos en otras leyes.

Respecto a la legitimación de las partes afectadas, la SCNJ considera que el artículo 28 de la LFRA es violatorio de la CPEUM, al limitar a las personas morales

¹⁸¹ La SCJN realiza una comparación entre la LFRA y el CFPC, ya que la LFRA establece que el CFPC opera de manera supletoria y, aun así, se hay contradicciones entre las mismas, lo cual deja en estado de indefensión a los afectados, al no saber cuál es la ley aplicable.

dedicadas a la protección del medio ambiente a ejercer la acción de responsabilidad ambiental a únicamente dos supuestos:

- a) Representar a un miembro de la comunidad adyacente afectada;
- b) La obligación de acreditar que están legalmente constituidas tres años previos a la presentación de la demanda.

Igualmente, los requisitos de legitimación que exige la LFRA no están contemplados en el CFPC en la figura de responsabilidad, lo cual reafirma cuan restrictivo resulta el artículo 28 de la ley impugnada.

Por otro lado, las partes quejasas manifiestan que el artículo 29 la LFRA inobserva la existencia de daños continuados o de tracto sucesivo por afectaciones al medio ambiente, al establecer que la acción de responsabilidad ambiental prescribe doce años a partir del momento en que este se produce. Ello de igual modo merma la posibilidad de la reparación total o parcial de los daños ocasionados, ya que los daños son únicamente exigibles en este periodo de tiempo.

La SCJN se pronunció a favor de los argumentos esgrimidos por la quejosa, manifestando que de la LFRA no se desprende que el inicio para realizar el cómputo del plazo de prescripción contempla este tipo de daños, si no solo a partir de cuando este se genera o finaliza. Ello trasgrede la seguridad jurídica de los afectados, motivo por el cual se establece que el cómputo para la prescripción comienza a partir de que se conocen los daños.

Por ello, la SCJN determinó que estos preceptos son inconstitucionales, al vulnerar el derecho al acceso a la justicia por no prever un recurso idóneo para tutelar al medio ambiente en contra de las afectaciones generadas o salvaguardan el derecho humano a un medio ambiente sano, e incluso, inhiben la posibilidad de iniciar demandas, al prever requisitos difíciles de cumplir.

De igual manera, se resolvió que los citados preceptos vulneran la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 26, prevé que los Estados están obligados a adoptar medidas que incrementen la posibilidad de garantizar los derechos humanos, y a *contrario sensu*, las leyes no pueden

establecer disposiciones que aminoren los instrumentos de tutela ya adquiridos para este efecto, como sucede con la LFRA.

Lo anterior, en conjunto con el artículo 1º Constitucional¹⁸², otorgan una base sólida para dejar de manifiesto el carácter restrictivo de los preceptos impugnados en la sentencia que nos ocupa. En ese sentido, la SCJN se pronunció de la siguiente manera:

(...) lo cierto es que, al restringir el ejercicio de un derecho humano, es necesario que se realice un escrutinio de razonabilidad; por lo que aun cuando el artículo 17 constitucional permite al legislador regular los plazos y términos en los que debe garantizarse el acceso a la justicia; ello no implica que pueda libremente establecer requisitos que inhiben el ejercicio del derecho o alteren su núcleo esencial. (...) ¹⁸³

Por otro lado, la LFRA es violatoria del principio de progresividad en materia ambiental, porque las citadas disposiciones limitan otras figuras previstas en diversos ordenamientos jurídicos, que tienen un alcance más amplio.

En atención a la razonabilidad legislativa, la SCJN sostiene que el CFPC y la LFRA, a pesar de no proteger el mismo objeto, prevén dos acciones que tutelan el medio ambiente ¹⁸⁴. En ese sentido, consideramos inconstitucional que el artículo 28 primer párrafo de la LFRA imponga más requisitos de procedencia para que las personas morales puedan ejercitar la acción de responsabilidad ambiental. Incluso, este ordenamiento debería contener disposiciones más flexibles ya que fue creada con para proteger y restaurar áreas naturales dañadas.

¹⁸² Este artículo amplía el catálogo de derechos humanos, y establece que estos solo pueden ser restringidos en casos excepcionales previstos en la Carta Magna.

¹⁸³ Sentencia de amparo en revisión número 501/2014. Resolución de once de marzo de dos mil quince, emitida por la Primera Sala de la SCJN. Módulo de acceso a la información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 49.

¹⁸⁴ A pesar de ser figuras que similares, no consideramos que la acción de responsabilidad contenida en el CFPC pretenda proteger y reparar el medio ambiente, sino que se enfoca en restituir las afectaciones ocasionadas a los titulares de los elementos ambientales; además, es una figura genérica, por lo que no responde a las necesidades específicas de la protección al medio ambiente, como hemos señalado en el presente trabajo.

En tales términos, la SCJN manifiesta en esta sentencia que, con el trato diferenciado injustificado dado por el legislador a la legitimación para acciones colectivas de este tipo, se vulnera a su vez, el derecho a un medio ambiente sano, comprendido en dos aspectos:

(...) la protección del derecho al medio ambiente se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a este (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).¹⁸⁵

Así pues, la preservación de este derecho ya no solo compete a las autoridades del Estado, sino también a los particulares, ya que al ampliarse el alcance de los derechos humanos también la sociedad civil es responsable de proteger el ambiente y observar y respetar, el derecho humano a un medio ambiente sano.

De esta sentencia se desprenden varias tesis aisladas, sin embargo, no llegan a carácter de jurisprudencia, por lo que no subsanan las deficiencias de la LFRA.

Si bien el esfuerzo realizado por Greenpeace, y que realizan otro tipo de asociaciones en su calidad de vigilantes es importante, es necesario que, por una lado, se promuevan juicios respecto de otros artículos también violatorios de derechos fundamentales, y por el otro, la propia autoridad legislativa promueva reformas que corrijan las inconsistencias y omisiones que hacen que la LFRA no cumpla con los objetivos para lo cual fue planteada.

1.2.2. DEFINICIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

La fracción II del artículo 2 de la LFRA define al daño al ambiente como:

Perdida, 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

¹⁸⁵ Primera Sala de la SCJN, *Op. Cit.*, p. 55.

biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como de los servicios ambientales que proporcionan (...)

Consideramos que daño ambiental definición dada la LFRA, en un intento de cubrir todos los posibles daños ambientales que se pudieran generar, limita el espectro de acción para fincar responsabilidad ambiental. En ese sentido, la redacción de la definición debería dejar espacio a una interpretación amplia.

Así mismo, en la definición se usa el término “mensurable”, lo cual deja entrever que necesariamente el daño deberá de ser medido. Hemos mencionado que esto representa una dificultad enorme, ya que difícilmente se tiene un estudio del estado del ecosistema antes de la afectación, y cuál sería el impacto futuro o repercusiones del daño, o si este daño se sigue generando.

Por otro lado, si bien se intenta dar un enfoque holístico del medio ambiente en tanto se prevén las relaciones de interacción que tienen ecosistemas, elementos, recursos naturales, entre otros, lo cierto es que se sigue percibiendo al ambiente como un instrumento al servicio del humano para que este pueda satisfacer sus necesidades y alcanzar bien estar, es decir se continúa percibiendo al ambiente como un bien al servicio de la humanidad.

Esto deja ver que, en realidad, esta Ley no aporta una visión innovadora que pueda dar solución a la problemática ambiental, y, por el contrario, se constriñe al mismo método que se ha utilizado hasta la fecha que lleva al mismo resultado.¹⁸⁶

En ese sentido, desde la definición dada por la LFRA encontramos diversas limitantes que derivan en la dificultad de acreditar la existencia de daños ambientales y fincar responsabilidad ambiental, en contravención al principio de acceso a la justicia ambiental,

Por otro lado, la LFRA hace una diferencia entre la responsabilidad ambiental y la patrimonial, es decir, se hace una distinción entre el derecho ambiental y civil, partiendo de la premisa de que estas ramas no se ocupan de la misma materia; sin

¹⁸⁶ ANGLÉS HERNANDEZ Marisol y BARRAZA GUERRERO Alan David, *La Garantía del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano, a través Del Pluralismo en Latinoamérica [En línea]*, Revista de Direito Brasileira, Brasil, 2021, p. 151. Disponible en: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6975>.

embargo, como veremos más adelante, este ordenamiento continúa tomando figuras propias del derecho civil, dejando de lado que estas tienen no incorporan principios básicos para proteger el ambiente adecuadamente.

Así mismo, la LFRA dispone que SEMARNAT debe emitir NOM'S que establezcan las cantidades mínimas de daños o deterioros ambientales que se consideren adversos o dañinos al ambiente.

Ahora bien, el artículo 6º de la LFRA establece que no existirá daño en los siguientes supuestos:

- 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.

De lo anterior tenemos que:

- Esta disposición invisibiliza el daño ambiental¹⁸⁷ ya que, en los supuestos antes precisados, no se considera el daño real causado por el agente y, por el contrario, se minimiza el impacto del mismo, dando legitimidad a las afectaciones en caso de que el presunto responsable contara con los permisos administrativos correspondientes y delimitara los alcances del mismo, compensándolos. Al respecto tenemos que, como hemos mencionado, se sigue percibiendo al ambiente como un medio para un fin, sin considerar que los daños ambientales son en su gran mayoría, irreversibles, es decir, no es posible compensarlos ya que el equilibrio que guarda se ve mermado. Así mismo, los avances tecnológicos aún no permiten hacer una correcta delimitación del impacto que puede generar un daño ambiental a corto y largo

¹⁸⁷ ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, *Op. Cit.*, p. 52.

plazo, y, por ende, las teorías ambientales establecen que estos se deben prevenir, contrario a las previsiones dadas por este artículo.

- La LFRA tiene un carácter de especificidad ya que delimita la existencia o inexistencia del daño ambiental ante las acciones u omisiones dolosas de quién incumpla las disposiciones de las leyes ambientales o las NOM's en la materia. En este sentido, la LFRA da la espalda a los principios ambientales básicos, como son el de prevención y precaución, al dar posibilidad de que se dañe al medio ambiente, dentro de los parámetros previstos en la ley.

1.2.3. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La acción de responsabilidad ambiental plantea la necesidad de desarrollar:

- a) La reparación del daño causado (desde un enfoque restitutivo); y
- b) La obligación de realizar acciones ambientales complementarias adicionales cuando el daño es producto de actos ilícitos (desde un enfoque preventivo).

Sobre este último respecto, la LFRA contempla la figura de las sanciones económicas (diferentes a las multas administrativas)¹⁸⁸ impuestas para penalizar conductas dañosas y prevenir e inhibirlas.

Como hemos visto, las multas administrativas no alcanzan a mitigar el beneficio que obtienen determinadas empresas por afectaciones al ambiente. Es

¹⁸⁸ Esto sucede porque las empresas están preparadas para realizar los pagos que impondría la PROFEPA gracias a los seguros que tienen. También porque esta autoridad puede llegar a ser laxa con la exigencia de las multas impuestas a las empresas. Un ejemplo claro de este fenómeno se vio acentuado cuando la Auditoría Superior de la Federación reportó que, en el periodo comprendido de 2012 hasta agosto de 2019, solo se había cobrado el 11% de la totalidad de las multas impuestas, esto es 193 millones de pesos, de los 743 millones de pesos que se deben, por sanciones a aproximadamente 5 mil diversas empresas.

En tales términos, estas medidas que buscan desincentivar a las empresas a contaminar no están teniendo los efectos esperados, ni por su implementación ni por la fuerza que tiene el organismo encargado de hacer cumplir las leyes en la materia.

decir, no se logra desincentivar la realización de las actividades dañinas, ya que las multas pueden ser montos muy bajos ¹⁸⁹ en comparación con las ganancias que obtienen las empresas en contraste con el impacto ambiental negativo que causan con la realización de sus actividades. Además, estas multas no son destinadas a la preservación y restauración del medio ambiente, sino que son utilizadas para los fines dispuestos por el gobierno federal.

Por su parte, las sanciones económicas previstas en la LFRA si tienen como objeto la reparación de ecosistemas afectados, sin embargo, tienen diversas atenuantes, como se verá más adelante.

Por otro lado, se reconoce en la exposición de motivos la responsabilidad correspectiva, que, en materia ambiental, está constituida por los siguientes elementos:

- a. Actuación de varios sujetos;
- b. Causación de daños e ignorancia de cuál de los sujetos ocasionó el daño o los daños, porque cuando existe prueba de que un delito fue ejecutado por determinado sujeto, entonces éste es responsable del mismo y acreedor a sanciones. ¹⁹⁰

De lo anterior se desprende que el hecho de desconocer que sujeto causó la afectación ambiental no excluye la posibilidad de sancionar de igual manera a todos los presuntos culpables.

¹⁸⁹ Multas: El equivalente de 20,000 a 50,000 días de salario mínimo en la Ciudad de México al momento de imponer la sanción por violaciones a la LGEEPA; el equivalente de 40 a 1,000 veces de salario mínimo en la Ciudad de México por violaciones a la LGDFS; el equivalente de 50 a 50,000 veces de salario mínimo en el Distrito Federal. En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto por violaciones a la LGVS. Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. [En línea] Disponible en: https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/295/1/mx/sanciones_y-multas.

¹⁹⁰ Tesis 25991442 (6ª), *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Reg. 259914, Primera Sala Volumen LXXIV, Segunda Parte, Pag. 33, tesis Aislada (Penal). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/259914>.

La LFRA contempla que la responsabilidad aplicable para sustanciar la acción de responsabilidad ambiental puede ser directa o indirecta; al respecto, la exposición de motivos establece a la letra:

La responsabilidad subjetiva opera como regla general. En contraste, por ser más extensiva y exigible con independencia de que exista culpa o negligencia de la persona, la responsabilidad objetiva se regula como excepción en el caso de los daños ocasionados al ambiente, limitándola a actividades que llevan implícito un riesgo, reconociendo el espíritu analógico del artículo 1913 vigente del Código Civil Federal (...)

De la anterior transcripción se desprende que el tipo de responsabilidad por medio de la cual se sustancia este juicio es la responsabilidad subjetiva, sin embargo, excepcionalmente se usaría la figura de la responsabilidad objetiva prevista en el CCF cuando se trate de daños causados como consecuencia de la utilización de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas que por su propia naturaleza pudiesen causar afectaciones.

Ello genera el mismo problema que hemos explicado, ya que esta figura tiene implícita la necesidad de probar un nexo causal, es decir, que una acción determinada tuvo una consecuencia negativa y esta deberá ser probada, en contravención a los principios rectores en la materia.

Y, en realidad, la gran mayoría de los daños ambientales son consecuencia del uso sustancias potencialmente contaminantes por conducto de instrumentos que representan un peligro para el equilibrio ambiental, por lo que, en realidad, se estaría usando la responsabilidad objetiva de forma general.

1.2.4. FORMA DE REPARACIÓN DE LOS DAÑOS AMBIENTALES

La exposición de motivos de la LFRA propone que la reparación del daño se haga:

1. Por medio de reparación del daño material; y

2. Por compensación ambiental.¹⁹¹

Estas formas de reparación se aterrizan con las disposiciones legales, reglamentarias y disposiciones previstas en las NOM's aplicables en el caso concreto.

En tal sentido, comprendemos que se trata de reparación *in natura* e *in natura* sustituta. En ese sentido, en principio, se deberá buscar la reparación del medio ambiente. En ese sentido, el artículo 13 de la LFRA prevé que:

La reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

La reparación deberá llevarse a cabo en el lugar en el que fue producido el daño.

De no ser posible, realizaría lo previsto por la figura de la compensación o reparación *in natura* sustituta, contemplada en el artículo 14 de la LFRA.¹⁹² Esto se haría de forma total o parcial. Al respecto, la fracción II de mencionado precepto prevé la procedencia de la compensación ambiental, estableciendo:

a) Que los daños al ambiente hayan sido producidos por una obra o actividad ilícita que debió haber sido objeto de evaluación y autorización previa en materia de impacto ambiental o cambio de uso de suelo en terrenos forestales;

¹⁹¹ La compensación ambiental se define como una inversión o pago en dinero, para generar un efecto ambientalmente positivo, sustitutivo de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, y equivalente a los efectos adversos ocasionados a los hábitats, a los ecosistemas y elementos.

¹⁹² Es la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.

b) Que la Secretaría haya evaluado posteriormente en su conjunto los daños producidos ilícitamente, y las obras y actividades asociadas a esos daños que se encuentren aún pendientes de realizar en el futuro, y

c) Que la Secretaría expida una autorización posterior al daño, al acreditarse plenamente que tanto las obras y las actividades ilícitas, como las que se realizarán en el futuro, resultan en su conjunto sustentables, y jurídica y ambientalmente procedentes en términos de lo dispuesto por las Leyes ambientales y los instrumentos de política ambiental.

Consideramos que este último supuesto es cuestionable, ya que avala la realización de actividades dañinas e ilícitas, las cuales, a pesar de contar con permisos otorgados por las autoridades competentes por considerarse que son sustentables, efectivamente generaran daños ambientales, siendo imprevisible saber si efectivamente no se generaran aún más daños de continuar con dicha actividad, o los efectos reales de los efectivamente causados.

Por otro lado, en los términos del inciso c) de esta fracción, procede la compensación como única opción de reparación, sin embargo, la esencia de la compensación no es ser la “única opción viable” para la reparación, sino servir como auxiliar cuando la reparación *in natura* sea imposible de implementar porque daños ocasionados en determinado ecosistema son irreversibles, y en consecuencia, se repara otra área natural previamente afectada.

Sin embargo, con la redacción de la LFRA comprendemos que la intención del legislador es justificar y dar fundamento legal a actividades que efectivamente causan afectaciones al ambiente, pero que, por su relevancia política, económica, entre otras, no son suspendidas, por un lado, y por el otro, el ambiente se percibe como un bien al servicio de algunas personas¹⁹³, ya que, a pesar de haber afectaciones, estas no se sancionan y reparan, y por el contrario, se da la posibilidad de continuarlas.

Respecto al procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, la LFRA dispone que la SEMARNAT y la PROFEPA deben imponer medidas preventivas y

¹⁹³ Se dice de algunas personas ya que con las actividades dañinas al ambiente también se afecta el derecho a un medio ambiente sano de otras personas.

correctivas sin especificar a qué medidas se refiere. Por su parte, el juez durante el juicio de responsabilidad puede decretar medidas precautorias y cautelares previstas por las leyes ambientales y los tratados internacionales. El juez también puede instruir al posible infractor para tomar medidas para evitar que los daños incrementen.

Es importante resaltar que, de conformidad con la LFRA, no se contempla la suspensión de las actividades, lo que permite que el sujeto continúe causando daños durante la sustanciación del juicio de responsabilidad ambiental, dejando de manifiesto que esta ley no busca realmente parar las actividades y restituir los daños ambientales que estas generan.

1.3. ASPECTOS PROCESALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La LFRA instaura una nueva acción de responsabilidad ambiental, diferente a la prevista en el CCF. Ello, por añadidura, tendría implícita la implementación de nuevas figuras procesales *ad hoc* con las exigencias de la materia ambiental, cuyo objeto, en el caso concreto, sería el efectivo acceso a la justicia, y la posibilidad de fincar responsabilidad ambiental, por el valor intrínseco que este tiene, y su reparación de ser posible.

Por otro lado, para que la parte procesal sea, es importante que la parte teórica sea concordante con los lineamientos y al pensamiento ambientalista, lo cual no sucede de facto.

1.3.1. FIGURAS PROCESALES

Para subsanar algunas de las omisiones o lagunas legislativas que impedían la efectiva protección del ambiente y derechos humanos relacionados a ello, la iniciativa propuso la implementación de las siguientes figuras:

1. Legitimación para los ciudadanos para posibilitar su acceso a los tribunales;

2. La intervención del Poder Judicial en la solución de los conflictos ambientales, con jueces que tengan conocimiento en la materia;
3. La creación de un sistema de justicia que posibilite la acción corresponsable del gobierno y la sociedad civil en la protección del ambiente que garantice la efectiva reparación de los daños, la atención a las víctimas de la contaminación, y que desincentive económicamente a quienes no cumplen de la normatividad que tutela el ambiente;
4. Creación de figuras jurídicas de compensación ambiental o ecológica;
5. Otorgamiento de medidas cautelares para prevenir que se sigan causando afectaciones durante la tramitación del juicio;
6. La implementación de criterios de valoración del medio ambiente; y
7. El uso de NOM's como un instrumento de política ambiental para garantizar la sustentabilidad de las actividades, establecer parámetros y límites a observarse.¹⁹⁴

1.3.2. JUEZ COMPETENTE

La LFRA establece que el Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de distrito de jurisdicción especial en materia ambiental para conocer de los juicios de responsabilidad ambiental, pero en ausencia de ellos, serían competentes los jueces de distrito que correspondan según a la materia.

Consideramos que, al tratarse de controversias de interés público, suscitadas a propósito del cumplimiento y aplicación de leyes federales de cuya adecuada resolución depende la protección del ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, es importante que los jueces de conocimiento estén

¹⁹⁴ Esta disposición emana de la LGEEPA se propuso el uso de estos instrumentos para precisar técnica y casuísticamente los diferentes tipos de daños. Aunque este es un buen modo para regular el universo de daños ambientales que se pudieran ocasionar y dar un buen resultado en la reparación de daños, lo cierto es que no se debe depender de ellos, y no deberían ser condicionantes para el acceso efectivo a la justicia.

adecuadamente instruidos para juzgar con la perspectiva adecuada. Sin embargo, a la fecha, no hay jueces especializados en materia ambiental.

1.3.3. PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La LFRA otorga un plazo de doce años para promover la acción a partir del momento en que se produce el daño al medio ambiente; sin embargo, determinar en qué momento se empezó a generar el daño no es fácil, considerando la dificultad de determinar el daño ambiental o las formas en que este se da.¹⁹⁵

Por otro lado, y con el objeto de que la parte afectada tenga un plazo adecuado para acceder a la justicia en defensa de sus derechos y los derechos ambientales, la tendencia es que el tiempo para promover se contabilice una vez concluido aquello que generó del daño, contrario a lo que la LFRA contempla. La SCJN se ha pronunciado sobre este respecto:

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SE DESPRENDE QUE LA PRESCRIPCIÓN QUE PREVÉ INICIA A PARTIR DE QUE SE CONOZCAN LOS DAÑOS PRODUCIDOS Y SUS EFECTOS.

El artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establece que la acción a la que hace referencia dicho ordenamiento, prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos. Así, de una interpretación del referido precepto se desprende que el plazo de la prescripción puede iniciar en dos momentos: i) a partir de que se produzcan los daños y efectos; o ii) a partir de que se conozcan esos daños y efectos. En consecuencia, con la finalidad de hacer eficaz la acción respecto de los daños de carácter continuado y garantizar el debido acceso a una tutela judicial efectiva, es necesario realizar una interpretación conforme del precepto y optar por la segunda interpretación. Lo anterior, pues -en primer lugar- el legislador distingue que la prescripción iniciará desde el momento en que se causaron los daños y también refiere a sus efectos, lo cual permite interpretar que el inicio del plazo no necesariamente se da en un solo

¹⁹⁵ Los daños ambientales pueden ser de tracto sucesivo, es decir, de repetición continua en el tiempo, por lo que no hay certeza sobre el inicio o la conclusión de estos.

momento (cuando se causan los daños) sino también cuando se producen sus efectos, situación que permite concluir que el plazo para iniciar el cómputo de la prescripción debe iniciar no sólo a partir de que se causen, sino a partir de que se conozcan los efectos. En segundo lugar, dicha interpretación atiende a la naturaleza de los actos que se reclaman en este tipo de acciones, los cuales en atención a sus características no pueden darse en un solo momento, ni tampoco necesariamente conocerse en el momento en el que se ocasionan, sino que ello puede acontecer cuando se producen los referidos efectos.¹⁹⁶

De la interpretación que realiza la SCJN, se desprende que el plazo de doce años se debe contabilizar a partir de que la parte afectada tenga conocimiento del daño ambiental, lo cual da un margen más amplio para interponer el juicio. Sin embargo, se trata de una tesis aislada sin efectos vinculantes para todos los juzgadores, aunque sirva como criterio orientador.

En las leyes sectoriales, el plazo para reclamar daños es de cinco años contados a partir de que se concluyó la afectación, en concordancia con lo dictado por instrumentos internacionales, sin embargo, aún con este plazo, no existen figuras suficientes que garanticen la reparación pretendida.

1.3.4. LEGITIMACIÓN

De conformidad con el artículo 28 la LFRA, la legitimación para ejercitar la acción de responsabilidad ambiental se otorgaría a:

1. A la PROFEPA, a las instituciones de protección ambiental estatales, a los Municipios, y al Ministerio Público en donde ocurrió el daño; y
2. A quién esté en una situación personal de proximidad frente al daño.

¹⁹⁶ Tesis: 1a. CXLVII/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2009018, Primera Sala, Publicación viernes 08 de mayo de 2015 a las 09:30 horas, Ubicada en publicación semanal, (Tesis aislada Constitucional, Administrativa). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009018>.

3. A las ONG's para representar a comunidades, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos.¹⁹⁷.

En el primer caso, se legitima a las autoridades ambientales para promover la acción prevista en la LFRA, y en segundo, la persona o comunidad afectada debe tener cercanía territorial al lugar donde se generó el daño para probar la existencia de una afectación directa, de conformidad con un criterio que prevé un radio de distancia determinado entre el daño y el domicilio de la persona a quien se le reconoce el derecho, interés y legitimación activa.¹⁹⁸

Por otro lado, la SCJN se ha pronunciado respecto a que los requisitos impuestos por la LFRA para legitimar a las ONG para interponer la acción de responsabilidad ambiental son excesivos, y rebasan incluso aquellos previstos para las acciones colectivas, previstas en el CFPC, cuya finalidad es la tutela del medio ambiente y reparación de los daños ocasionados al mismo. Esta tesis a la letra establece:

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL LEGISLADOR, AL NO JUSTIFICAR EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, Y LA COLECTIVA EN LA MATERIA A QUE SE REFIERE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, MODULÓ INJUSTIFICADAMENTE EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite al legislador regular los plazos y términos en los que debe garantizarse el derecho fundamental de acceso a la justicia; sin embargo, ello no implica que pueda establecer libremente requisitos que inhiban el ejercicio del derecho o alterar su núcleo esencial. Ahora bien, respecto al ejercicio de la acción en materia ambiental, el legislador

¹⁹⁷ Que hayan sido legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el CFPC.

¹⁹⁸ Hay muchas lagunas, que deberían ser subsanadas con la LFRA que son: cual es la distancia mínima o máxima para poder ejercer la acción prevista en la ley.

estableció, por una parte, las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles como mecanismo para asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos, como lo es el medio ambiente y, por otra, la acción prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, conforme a la cual es factible demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente y el pago de la sanción económica. Sin embargo, por lo que toca a esta última, el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley citada, establece 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 las acciones colectivas previstas en el código aludido, no se imponen dichos requisitos. De ahí que, atento a la razonabilidad que debe tener la actividad legislativa al modular los plazos y términos para un adecuado acceso a la justicia, se concluye que el legislador, al no justificar el trato diferenciado previsto en dos acciones que protegen bienes jurídicos similares, moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.¹⁹⁹

El CFPC, en su Libro Quinto que va de los artículos 578 a 584, reglamenta las acciones colectivas y los supuestos de procedencia son, entre otras, en materia ambiental.²⁰⁰ Como vemos, es una figura similar a la prevista en la LFRA, sin embargo, en materia civil no se exigen tantos requisitos para que las ONG puedan hacer valer la acción relativa, por lo que, en ese sentido, su espectro de tutela es mayor que la prevista en materia ambiental.

Es en ese tenor que la LFRA atenta en contra del principio de acceso a la justicia ambiental, limitando a las ONG en su ejercicio para proteger al ambiente, y pedir responsabilidad en los casos en que este se vea afectado. Hemos mencionado

¹⁹⁹ Tesis: 1a. CXLVI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg: 2009020, Primera Sala, Publicación: 11 de marzo de 2015, Ubicada en Publicación semanal, Tesis: Aislada (Constitucional, Administrativa). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009020>.

²⁰⁰ En dado caso, en atención al principio *pro persona*, la autoridad jurisdiccional debería aplicar la legitimación para acciones colectivas que beneficie más al perjudicado.

que estos organismos son de suma relevancia para la tutela ambiental efectiva por la posibilidad que tienen para hacerlo (*i.e.* por su conocimiento, recursos económicos), aunado a que, con la interposición de demandas, generan criterios que posteriormente podrían convertirse en derecho positivo en la materia.

1.3.5. CARGA PROBATORIA

De acuerdo con la LFRA, el afectado es quién tiene la carga probatoria, y por ende quién debe probar la existencia de daños o que estos se pueden generar a causa directa de ciertas obras o actividades, como sucede con la responsabilidad civil objetiva, cuestión que como se hemos comentado, es contrario a los principios ambientales.

La dificultad para probar los daños al medio ambiente radica en que vincularlos a la realización de determinadas acciones y/o actividades es prácticamente imposible, ello por las limitantes tecnológicas, económicas, políticas, entre otras que esto conlleva. En ese tenor, es complicado llegar a conclusiones certeras sobre los motivos generadores de los daños y establecer un nexo causal para probar las afectaciones.

Aunado a ello, los gastos ocasionados con el objeto de probar los daños deben de ser erogados por el accionante en la demanda, mismos que pueden ascender a grandes cantidades por los diversos estudios periciales, y sólo hasta probar que efectivamente existe un daño ambiental, la actora²⁰¹ puede solicitar el reembolso los gastos realizados en esta etapa.

Por estos motivos, es difícil para un gran sector de la población llevar este procedimiento judicial. Gran parte de los daños ambientales se llevan a cabo alrededor de comunidades de escasos recursos, privándolas de la posibilidad de solicitar la restitución de los daños ambientales ocasionados a las áreas que les rodean, y por el contrario, los sujetos que dañan al ambiente tienen mejores posibilidades económicas para solventar los gastos que conlleva este tipo de juicio.

²⁰¹ Sólo personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado y ONG pueden solicitar pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

1.3.6. SUJETOS RESPONSABLES

En términos de la LFRA, pueden ser sujetos responsables:

- I. Las personas morales pueden ser responsables por el daño ambiental ocasionado por sus representantes, administradores, gerentes, directores, empleados o cualquiera que ejerza un dominio funcional de sus operaciones;
- II. Aquellos quienes tuvieran la obligación de velar por el medio ambiente, y ser omisos en realizarlo; y
- III. Los responsables solidarios.

La exposición de motivos plantea también que las autoridades no pueden ser responsables por daños ambientales. Consideramos que ello es problemático porque las autoridades no pueden ser juzgadas en términos de la LFRA, además, otorgan validez absoluta a las autorizaciones, evaluaciones, entre otras, emitidas por la SEMARNAT.

También, dar esta plena validez “autoriza” a los particulares que cuenten con determinados permisos a afectar el ambiente de forma desproporcional, sin que existan repercusiones legales, lo que anula completamente el objetivo de la LFRA.

1.3.7. ACCIONES AMBIENTALES COMPLEMENTARIAS

La LFRA prevé la imposición una sanción económica ²⁰² a los responsables de ocasionar daños ambientales, que tiene efectos inhibitorios. La exposición de motivos la refiere como una acción ambiental complementaria. La implementación de esta figura en la ley tiene varias atenuantes:

²⁰² Esta figura es similar a las previstas en países como Estados Unidos, dónde hay este tipo de multas con el objeto de desincentivar estas acciones perjudiciales para que, en un futuro, el responsable no reincida.

1. Que el infractor no haya sido sentenciado previamente por lesiones al ambiente;
2. Que tengan garantía financiera de acuerdo con la LGEEPA; o
3. Que se hayan pagado multas a otras autoridades ambientales por el mismo daño que le es imputado.

La esencia de dichas medidas es prevenir que se generen posteriores afectaciones ambientales, empero las atenuantes contravienen este principio al permitir que, bajo estos supuestos, las sanciones sean menores. Respecto al primer supuesto, el hecho de una persona física o moral no haya ocasionado un daño ambiental previamente no garantiza que no lo hará en un futuro.

Por lo que refiere a la segunda y tercera, consideramos que no deberían ser atenuante el uso de figuras previstas en otras leyes ya que estas no tienen por objeto de tutela al ambiente, o regulan la responsabilidad ambiental, y por ende, deben ser excluyentes una de la otra.

Ahora bien, no hay un monto mínimo para la imposición de la acción ambiental complementaria, pero sí un máximo, que será el que resulte de multiplicar por cuatro el mayor monto por compensación ambiental registrado en un convenio de la PROFEPA, de 175 millones de dólares. La multa se individualizaría por el juez, tomando en cuenta la capacidad económica del responsable, su ingreso, las atenuantes antes señalados, entre otros factores.

También, la LFRA contempla la multiplicidad de sanciones que puede ocasionar una misma actividad, esto es, los pagos de las sanciones pecuniarias que impone la autoridad administrativa deben de ser tomadas en cuenta para definir el monto de la acción ambiental complementaria. Esto se solicita posterior al gasto realizado, es decir, no sólo porque la multa fue impuesta significara una disminución en el monto.

La LFRA prevé que el destino de las sanciones económicas impuestas son las actividades de protección, preservación, remediación o restauración del ambiente, y que son diferentes a las multas administrativas o penales, cuyo destino es el erario público.

Sin embargo, no se especifica que naturaleza jurídica tienen o qué tipo de contribuciones son estas sanciones. Podemos entender que tienen las características de un aprovechamiento con base en la siguiente tesis jurisprudencial:

MULTAS IMPUESTAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON APROVECHAMIENTOS QUE CONSTITUYEN UN CRÉDITO FISCAL.

Las multas que impone el Poder Judicial de la Federación pertenecen al rubro de aprovechamientos federales, según lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, ya que constituyen ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los que obtiene por contribuciones o ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, lo que se corrobora por el hecho de que dentro de la clasificación que el artículo 2o. del propio Código hace de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, no están comprendidas aquellas multas, ni tampoco como accesorios de las contribuciones, ya que su imposición no tiene origen en el ejercicio de la potestad tributaria, sino en facultades admonitorias y sancionatorias, establecidas legalmente por la inobservancia, violación o abuso de deberes relacionados con el acceso, procuración y administración de justicia, a cargo de los gobernados y de las autoridades. En ese sentido, estrictamente deben conceptuarse como multas no fiscales, pero que dan lugar a un crédito fiscal, pues los créditos fiscales que el Estado o sus organismos descentralizados tienen derecho a percibir, pueden provenir, entre otros rubros, de los aprovechamientos, según lo señala el numeral 4o. de dicho Código; por tanto, si las multas impuestas por el Poder Judicial de la Federación tienen carácter de aprovechamientos, es incuestionable que, determinadas en cantidad líquida, constituyen un crédito fiscal y el Estado está facultado para proceder a su cobro, inclusive a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el capítulo tercero del título quinto del referido Código.²⁰³

²⁰³ Tesis: 2a./J. 50/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época , Reg: 184085 Segunda Sala , Publicación: 06 de junio de 2003, Ubicada en Publicación semanal. Tipo (Jurisprudencia Administrativa). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/184085>.

Estos aprovechamientos son recaudados por el SAT, y, por ende, su destino será el otorgado la Administración Pública Federal ²⁰⁴, que podría no ser la reparación y restauración del ambiente, como prevé la LFRA.

Ahora bien, la sanción económica únicamente esta enunciada, más no está desarrollada en la LFRA, por lo que su implementación deberá ser conforme a lo previsto en el CFPC ²⁰⁵ al ser supletoria de la LFRA. Tampoco queda claro si el pago de esta cantidad quedaría supeditada a un nexo causal probatorio directo, y que en caso de que no se acredite el daño, no se otorgaría pago compensatorio.

1.4. PROCEDIMIENTO

1.4.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

a) Pre-instrucción

Esta etapa, previa a la contestación de la demanda, se estableció con el objeto de garantizar que las acciones que lleguen a la etapa de instrucción sean aquellas sustentadas en elementos probatorios fidedignos. En esta etapa se anunciarán las pruebas que serán desahogadas en la etapa de instrucción.

²⁰⁴ Tesis: 2a. CLXXXV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg: 185363, Segunda Sala, Publicación: 1 de Diciembre de 2002 (Tesis: Aislada, Administrativa).

MULTAS IMPUESTAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CORRESPONDE HACERLAS EFECTIVAS AL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, A TRAVÉS DE SUS ADMINISTRACIONES LOCALES DE RECAUDACIÓN (INAPLICACIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 3a./J. 10/88, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II, primera parte, julio a diciembre de 1988, página 267). Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/185363>.

²⁰⁵ Artículo 7 del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevé que: La parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso. Se considera que pierde una parte cuando el tribunal acoge, total o parcialmente, las pretensiones de la parte contraria (...). FE DE ERRATAS del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CXXXVII No 12 el 13 de marzo de 1943.

La LFRA también prevé la pre-instrucción adversarial, donde el Juez resolverá sobre:

- i. La congruencia lógica de los razonamientos que sustentan la demanda;
- ii. La confiabilidad científica y metodológica de los experimentos, operaciones y peritajes propuestos para desahogarse posteriormente durante la instrucción, así como aquellos que se hubieran practicado con anterioridad a la presentación de la demanda;
- iii. La relevancia y aplicabilidad al caso de los razonamientos, experimentos, operaciones y peritajes aportados con la demanda u ofrecidos para desahogo en la etapa de instrucción;
- iv. La aplicabilidad al caso de los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, estándares, niveles, parámetros, límites y alternativas;
- v. La capacidad y experiencia de los peritos para practicar los experimentos, operaciones y peritajes ofrecidos o a desahogarse en la etapa de instrucción.

En caso de que la acción se ajuste a los lineamientos establecidos para la etapa de pre-instrucción, el Juez de Distrito acordará favorablemente para poder pasar a la siguiente etapa, o bien, realizará las prevenciones respectivas al accionante, para que pueda subsanarlas. En caso contrario, se desechará la demanda, dejando a salvo los derechos del accionante para ejercitarlos posteriormente.

La LFRA otorga especial importancia a la rendición de pruebas periciales, que determinarían la admisión de la demanda en la fase de pre-instrucción. Como hemos mencionado, esto constituye un obstáculo, porque esta prueba que representa una dificultad técnica y costo elevado para el afectado. Por ello consideramos que no debería de esta prevista para la etapa inicial, ya que prejuzga sobre procedencia de la acción, y no garantiza el acceso a la justicia o la defensa procesal debida, y, por el contrario, atenta en contra de estos principios, al solicitar requisitos tan exhaustivos en una etapa preliminar.

En este supuesto no opera el pago de gastos y costas por el juicio, a pesar de que el accionante está obligado a pagar una cantidad importante a un perito especializado en la materia, dejándolo en estado de indefensión.

También, esta etapa prevé la figura de las medidas precautorias; esta puede ser dictada de forma preliminar a la admisión de la demanda, o posterior a ello, durante la sustanciación del juicio, sin embargo, su otorgamiento está supeditado a probar el nexo causal. En muchas ocasiones, como hemos expresado, es problemático probar el efecto causal, porque el daño puede haber sido causado por varios agentes, por ser de tracto sucesivo, o ambas.

b) Instrucción

En esta etapa la LFRA utiliza supletoriamente el CPCF para la sustanciación del juicio, aplicando la figura del juicio Ordinario Civil. Para estos efectos, veremos dos tipos de pruebas:

- Las pruebas en general son aquellas a las que se podría allegar el Juez de forma oficiosa para probar el daño ocasionado al ambiente. Para tal efecto, el Juez requerirá a la SEMARNAT para que aporte todos los elementos periciales, testimoniales, documentales y demás elementos de prueba con los que cuente, a costa del afectado.

Otra facultad que la ley otorga a los órganos jurisdiccionales es el poder allegarse de oficio a los medios de prueba que consideren necesarios para acreditar los hechos o circunstancias con relación al estado base del ecosistema afectado, el daño ambiental provocado y el nexo causal. Las autoridades requeridas tienen la obligación de cumplimentar este requerimiento oportunamente. La LFRA no precisa si el Juez se allegaría a los medios probatorios en la etapa de instrucción o de pre-instrucción.

Por otro lado, un dictamen emitido por autoridades como la PROFEPA o SEMARNAT podría ser imparcial para efectos de probar daños ambientales, ya que, al ser órganos públicos con facultades para otorgar permisos o realizar de

evaluaciones, pueden tener injerencia directa en los asuntos en particular, por lo que la conclusión a la que llegasen podría ser subjetiva, en perjuicio del accionante.

- Las pruebas especiales, con las cuales se pueden determinar las acciones ambientales complementarias. Para ello, se utiliza un índice presuncional, pruebas financieras y fiscales para determinar el monto de estas sanciones.

La exposición de motivos admite que la LFRA adolece de una problemática que ya hemos mencionado: la obligación del actor para probar el nexo causal. Al respecto esta establece de forma textual lo siguiente:

Se reconoce que en materia ambiental una de las pruebas más complejas y costosas corresponde a la del nexo de causalidad. Constituye una de las razones de facto para un denegado acceso a la justicia para la ciudadanía. Al respecto, la iniciativa es aún conservadora respecto a los preceptos reguladores de esta probanza observados en el derecho comparado, e incluso en las iniciativas de ley en estudio en nuestro Congreso federal, pues no propone la reversión de la carga de la prueba como se ha hecho en otros sistemas jurídicos.

Lo que se plantea es un estado intermedio en el que el nexo causal se acreditará en grado de probabilidad, tal y como sucede en la etapa de averiguación previa penal respecto a la probable responsabilidad del inculpado. De esta forma se equilibra la carga probatoria entre actor y demandado frente a una realidad científica tan compleja como la ambiental, y se reconoce la desigualdad entre las partes en conflicto.

De lo anterior se colige que no hay concordancia entre la LFRA con el derecho ambiental nacional e internacional en el aspecto del nexo causal, ya que dicha ley busca utilizar un grado de probabilidad del inculpado²⁰⁶ como el utilizado en materia penal en la etapa de averiguación previa. Sin embargo, no se puede equiparar la figura de la averiguación previa, en la cual apenas se determinaría si se lleva a un proceso penal al imputado, con el juicio de responsabilidad ambiental.

Como vemos, desde la exposición de motivos de la LFRA se evidencia que estamos frente a una ley que no cuenta con los elementos teóricos y figuras jurídicas

²⁰⁶ Nos referimos a la presunción de que el indiciado cometió o participó en la comisión de un delito.

necesarias para alcanzar el objetivo planteado y que no aporta sino resta a los avances dados en otras leyes adjetivas para la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental eficaz.

c) Sentencia

Las sentencias de este juicio, además de contener los elementos previstos en el CFPC ²⁰⁷, deberán de contener:

- I. La obligación de reparar materialmente el daño que corresponda;
- II. Las medidas y acciones necesarias para neutralizar los riesgos que se ocasionen como consecuencia del daño (cesar las acciones que generen peligro);
- III. La obligación de realizar las acciones ambientales complementarias de protección, preservación, remediación o restauración;
- IV. El monto de la inversión que corresponda por concepto de acciones ambientales complementarias;
- V. El importe que corresponda pagar a favor del actor o actores que hayan probado su pretensión, correspondiente a los gastos realizados para acreditar la responsabilidad;
- VI. La obligación de indemnizar o compensar por concepto de daño a la salud o afectación a la integridad de la persona, así como el monto del pago que corresponda por estos conceptos; y
- VII. Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del responsable.

Cuando la sentencia haya causado ejecutoria²⁰⁸, el Juez dará vista a las partes para que dentro del término de tres días se pronuncien sobre:

²⁰⁷ Estas previsiones están contempladas en del artículo 345 al 353 de este ordenamiento.

²⁰⁸ No se prevé si existe recurso ordinario para atacar las sentencias.

- I. La forma, términos y niveles de reparación material del daño ocasionado al ambiente que se propongan para cumplir esa la obligación;
- II. La imposibilidad total o parcial de reparar materialmente el daño, y, en consecuencia, la forma, lugar y alcance de la compensación ambiental total o parcial;
- III. Las acciones de protección, preservación, remediación o restauración propuestas para realizar la inversión por concepto de acciones ambientales complementarias que haya sido determinada;
- IV. Los plazos propuestos para el cumplimiento de las obligaciones del responsable que, salvo acuerdo de las partes, no podrá exceder de lo dispuesto en la sentencia.

Una vez recibidas las propuestas, se da vista a la SEMARNAT para que en un plazo de diez días se pronuncie al respecto. En caso de que alguna de las partes no haya realizado propuesta, se entiende conforme con la propuesta ofrecida por su contraparte. Pasada esta fase, el juez dictará en un plazo de tres días sobre estos aspectos, atendiendo a las particularidades del caso en cuestión.

La figura de la cosa juzgada atiende a quienes impugnaron la acción que pueda ser constitutiva de daños, sin perjuicio de que otros afectados por la misma actividad puedan impugnar por la misma vía.

En cuanto a la sentencia condenatoria, la ley dispone de una serie de requisitos obligatorios que el juzgador deberá observar para su emisión, los cuales son: se debe precisar la obligación de reparación ambiental materia del procedimiento, las actividades que se implementaran para una compensación ambiental parcial o total, las medidas que se tomaran para evitar que se incremente el daño ambiental, el pago de la sanción económica que resulta procedente y su justificación, y el importe que corresponda a favor de los actores que hicieron valer sus pretensiones en el procedimiento, el cual será deducido del monto de la sanción económica.

La SEMARNAT se encarga de evaluar las medidas propuestas por las partes y determina su viabilidad; si alguna de las partes o ambas desatiendan del mandato

judicial, SEMARNAT debe formular una propuesta oficial en virtud de que la misma regula la materia. Los gastos derivados de este supuesto pueden tomarse del Fondo previsto en el artículo 45 de la LFRA.

Ya que se haya determinado cuál es la alternativa más viable para la reparación del daño ambiental, el juez fijaría un plazo para que el responsable cumpla con su obligación, atendiendo a la naturaleza de las obras que se implementarán. El artículo 42 de la LFRA faculta a la PROFEPA para verificar el cumplimiento de estas medidas, para rendir informes bimestrales al Juez de conocimiento sobre los avances del cumplimiento.

Una vez que la sentencia haya causado ejecutoria, el juez dará vista a las partes para que en un término de treinta días se pronuncien respecto:

- i) Los términos de la reparación ambiental del daño causado;
- ii) Determinación sobre si los responsables están en posibilidad de total o parcial de reparar de forma material el daño;
- iii) Cuál es el alcance de la reparación;
- iv) Una propuesta de cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el ahora responsable; y
- v) La posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo para formular una propuesta con base en las disposiciones contenidas en la LFRA.

En virtud de que la materia ambiental es de interés público, las sentencias o convenios derivados del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental serán de acceso público.

1.5. MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La LFRA incluye la figura de la autocomposición, consistente en que las partes lleguen a un acuerdo, el cual tendría como plazo perentorio el momento previo a

que se dicte sentencia preventiva. Para esta figura, la LFRA se basa en la conciliación prevista en la LGEEPA para la PROFEPA.²⁰⁹

Esta consiste en dar vista a la PROFEPA para que manifieste lo que a su derecho corresponda en un plazo de ocho días. En caso de no manifestarse al respecto, opera la afirmativa ficta. Si hubiere sanciones penales estas se atenúan. Esto únicamente en los casos en que la figura del perdón este permitida en términos de la legislación penal y de no existir vulneración al orden público o interés social.

1.6. FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Una nueva figura que establece la LFRA es el Fondo de Responsabilidad Ambiental, cuyo objeto es el pago de la reparación de los daños ocasionados al ambiente, de los estudios e investigaciones requeridas durante el procedimiento de la acción de responsabilidad ambiental. Dicho Fondo estaría supervisado por la SEMARNAT o la PROFEPA, y su patrimonio se integrará de las sanciones económicas impuestas en el proceso judicial que contempla la LFRA.

Es importante precisar que las sanciones económicas se imponen por la autoridad jurisdiccional para el cumplimiento de los objetivos previstos por la LFRA, por lo que la Administración Pública Federal no se beneficia de estas cantidades.

De igual manera, el patrimonio de este fondo está destinado a la reparación de daños ambientales que a juicio de la SEMARNAT sean prioritarios, y se sujetará a los procedimientos de control y de rendición de cuentas que se establecen en las disposiciones legales aplicables.

En el caso que las autoridades responsables²¹⁰ determinen que hay un área que necesita urgente reparación, estas tomarán la cantidad necesaria del Fondo

²⁰⁹ Se trata de una facultad prevista para la Denuncia Popular en el artículo 196 que establece: Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la PROFEPA podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

²¹⁰ El artículo 18 de la LFRA dispone que el Ejecutivo Federal puede tomar la decisión en caso de urgencia para tomar dinero del Fondo y destinarlo a los fines especificados.

para la reparación del daño, y posteriormente se cobrará al responsable de los daños los gastos erogados con sus intereses, y este monto se regresará al Fondo. La LFRA no especifica cómo la Administración Pública Federal haría exigible la responsabilidad, ni determina un plazo para que hacerlo.

La SEMARNAT tiene la obligación de emitir las bases con las cuales se regiría el Fondo, con apoyo de la PROFEPA, instituciones académicas u organizaciones sociales, sin embargo estas reglas hasta la fecha no existen.

La implementación de esta figura representa un avance en la materia, ya que sus recursos serían utilizados para la reparación las áreas cuya restauración es prioritaria, aunque no se trate de aquellas que están involucradas en un juicio de responsabilidad ambiental. En ese sentido, se estaría haciendo mucho por la salvaguarda ambiental de forma general.

Sin embargo, este fondo no se ha implementado, a pesar de que el transitorio SEGUNDO de la LFRA mandató que este Fondo debía ser regulado ciento ochenta días posteriores a su entrada en vigor.

Ante esta ausencia, las sanciones económicas derivadas del procedimiento de la acción ambiental van directamente a la SHCP, y se desconoce para qué se han utilizado los recursos. La SEMARNAT no se ha pronunciado al respecto.

2. AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL

El amparo es un medio de control constitucional que permite la defensa de los derechos humanos y fundamentales contra leyes y actos de autoridad que atenten en su contra, entre los cuales se encuentra la protección a un medio ambiente sano y su restitución, en caso de verse afectado.

El 10 de junio de 2011, se reformó la Ley de Amparo para ampliar el espectro de protección a los derechos humanos. Esta reforma tiene varios alcances, entre los cuales mencionaremos para efecto del estudio de esta tesis los siguientes:

- i. Una nueva construcción del contenido de los derechos humanos, lo que implica mayor protección, así como la inclusión del principio *pro-persona*; y

- ii. El deber de los Estados para llevar a cabo el ejercicio de confrontación entre derechos y principios constitucionales con aquellos plasmados en instrumentos de internacionales (ejercicio de control de convencionalidad).

Dicha reforma incluye la procedencia del interés legítimo, lo cual permite que cualquiera que resienta una afectación a sus derechos pueda interponer el juicio de amparo, sin que exista una norma jurídica que lo faculte.

El juicio de amparo en materia ambiental no está específicamente regulado en la ley, sin embargo, la doctrina plantea que las acciones colectivas ²¹¹, reguladas en el CFPC y aplicables al juicio de amparo de forma supletoria, constituyen una buena manera para la interposición del memorial de garantías, en caso de afectaciones ambientales, y su reparación.

Ahora bien, la determinación de los tipos de acciones es indispensable para determinar la legitimación de las partes quejasas, en atención a los objetivos de los tipos de acción colectiva que se trate, y para dar el tratamiento adecuado al caso en concreto.

Por tipo, se puede interponer amparo directo o indirecto; el amparo directo procede cuando una sentencia definitiva, que no admita otro recurso ordinario, dictada dentro de un juicio civil, administrativo o penal fuera desfavorable para la parte accionante. Su efecto sería la declaración de revocación de dicha sentencia por el Tribunal Colegiado del Circuito que se trató, en favor de los derechos quejoso y del medio ambiente.

El amparo indirecto se promueve cuando los derechos humanos de las partes quejasas y el medio ambiente se ven vulnerados por disposiciones emanadas de autoridades federales, estatales o municipales (leyes, reglamentos, acuerdos, autorizaciones para construcciones, permisos, etc.).

²¹¹ Definida como la acción promovida por un representante (legitimidad colectiva) para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio) y cuya sentencia obligara al grupo como un todo. RUÍZ MUNILLA, Jesús, *Las acciones colectivas en el Derecho Mexicano [En línea]*; México. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../260329/781162/file/Las_acciones_c.

Es importante mencionar que, en materia ambiental, la SCJN considera obligación del Estado no sólo la salvaguarda del derecho humano a un medio ambiente sano, sino también la protección del ambiente como un bien jurídico por sí mismo, independiente a los servicios que presta al ser humano. En ese tenor, se cita la siguiente tesis aislada:

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL.

El derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión, la primera denominada objetiva o ecologista, que preserva al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo, no obstante su interdependencia con otros múltiples derechos humanos. Esta dimensión protege a la naturaleza y al medio ambiente no solamente por su utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. La segunda dimensión, la subjetiva o antropocéntrica, es aquella conforme a la cual la protección del derecho a un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona, por lo que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente, sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.²¹²

Ahora bien, para efectos del presente, consideramos que cobra especial relevancia el incidente de suspensión del acto reclamado. Sobre tal disposición, el Juez de Distrito se pronunciaría de forma provisional en el acuerdo admisorio, hasta la audiencia incidental, en la cual se dictaría sobre la procedencia de la suspensión definitiva de acto reclamado con base en un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho y el interés social.

²¹² Tesis: 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2018633, Primera Sala, Publicación: viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas. Ubicada den en publicación semanal, Tesis Aislada. Constitucional. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018633>.

Existe una dificultad para su otorgamiento, ya que el Juzgador debe tener suficientes elementos para considerar que, de no otorgarse la suspensión, el acto reclamado podría consumarse de forma irreparable. Como hemos mencionado, la aportación de pruebas, sobre todo en esta etapa del juicio puede ser complicada para los quejosos por la dificultad técnica y costo que representa.

Aun así, su otorgamiento es más factible por la obligación que tiene la autoridad responsable de rendir su informe previo, en el cual deberá de expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyen, debiendo motivar y fundamentar su dicho.

Por otro lado, la parte tercero interesada en el juicio son aquellos particulares, que tengan un interés directo en que subsista el acto reclamado. Los terceros interesados también pueden ofrecer pruebas desvirtúen que el acto reclamado es violatorio de derechos humanos.

Respecto a la carga probatoria, tradicionalmente es la quejosa quién tiene la carga procesal de aportar los elementos para demostrar la violación de los derechos humanos alegados o su inconstitucionalidad. La existencia del acto reclamado, y su vínculo con lo argumentado en la demanda de amparo, se demuestra con el informe justificado que rinde la autoridad responsable.

De conformidad con los derechos previstos en tratados internacionales de los cuales México es parte, en materia ambiental es posible la inversión de la carga de la prueba, o bien, la carga dinámica de la prueba ²¹³ debido a la situación de desigualdad entre quejoso, autoridades y empresas contaminantes.

²¹³ Es aquella en que las pruebas deben ser aportadas por quien esté en mejor posición y condición de hacerlo, ya sea por cuestiones técnicas, profesionales, fácticas o de mejor oportunidad, en un contexto de buena fe y solidaridad procesal, frente a situaciones de insuficiencia probatoria de la contraparte. Atiende a criterios de disponibilidad (situación de cercanía, acceso o contacto con el medio o fuente de la prueba) y de facilidad (mayor economía, rapidez o seguridad para aportarla), más allá de la situación de actor o demandado, ante la dificultad de su acceso a la prueba, que podría implicar una menor capacidad de probar. Tesis: III.3o.T.9 L (10a.), Semanario *Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2002715, Tribunales Colegiados de Circuito, Publicación: Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002715>.

En ese sentido, la SCJN se pronunciado al respecto considerando que, cuando se trata de amparo ambiental, el juez de conocimiento deberá realizar una valoración previa sobre la existencia del riesgo de daños ambientales, en concordancia con los principios de precaución e *indubio pro natura*. Como consecuencia, el juez deberá:

- Tener un papel activo para allegarse a los medios de prueba necesarios, en concordancia con la LFRA; y
- La autoridad responsable deberá acreditar la no existencia del daño ambiental, de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo de Escazú.²¹⁴

El efecto que se esperaría de la sentencia de amparo en la materia es la revocación de los actos que generan afectaciones a un determinado ecosistema, y la imposición de acciones tendientes a restaurarlo; y durante el juicio, que los daños no continúen.

A pesar de que el juicio de amparo tiene muchas ventajas, sigue siendo un juicio con un fuerte sentido antropocéntrico, es decir, en estricto sentido, es necesario que se vulnere un derecho humano para poder interponerlo. Es necesario decir que el juicio ha evolucionado para adoptar criterios en la materia que permiten la efectiva tutela del ambiente, y crear tesis jurisprudenciales que fortalecen el sistema de responsabilidad ambiental.

3. CRITERIOS RELEVANTES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN MÉXICO.

a) Interés legítimo para interponer demandas en materia ambiental.

²¹⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas. Reseña del amparo en revisión 307/2016. Derecho a un medio ambiente sano. [[En línea], 2016, pp. 2-6. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2019-08/res-NLPH-0307-16.pdf.

El derecho humano al medio ambiente sano está sujeto al interés legítimo, en correlación con las acciones colectivas, y no a prerrogativas individuales.²¹⁵ Por su parte, la protección del ambiente es relevante ya que, a través de esta, se preservan diversos derechos (interdependencia de derechos).

El derecho a un medio ambiente sano, por su relevancia, se ha convertido en un derecho independiente. Por este motivo, la interposición de acciones legales para la protección del ambiente es factible sin que sea necesario se afecten los derechos privados de las personas. En ese sentido, el ambiente comienza a ser considerado como objeto de tutela por sí mismo.²¹⁶

La SCJN ha considerado que, idealmente, cualquier persona podría reclamar la afectación al ambiente independientemente si esta le genera algún daño o molestia directa, aunque admite que, hasta la fecha, esto no se ha visto reflejado de facto. Entonces, se busca la existencia de un equilibrio entre el sistema judicial vigente, y la efectiva tutela al derecho humano a un medio ambiente sano.

De lo anterior tenemos que, aunque en la práctica aún no hay el espectro de protección ambiental deseado, lo cierto es que es alentador que la SCJN esté adoptando este tipo de criterios que posteriormente puedan ser usados para dictar sentencias en pro del ambiente.

En línea con lo anterior, la SCJN establece que el interés legítimo debe de surgir de una situación jurídica identificable, que provenga de un interés protegido y genere una afectación diferenciada frente a los demás. Al respecto, es importante mencionar, a pesar de que se exige que el accionante le afecte de alguna forma el

²¹⁵ Sentencia de amparo en revisión con número de expediente 307/ 2016 resuelto por la Primera Sala de la SCJN en fecha 14 de noviembre de 2018. Ponente: ministra Norma Lucía Piña Hernández. [En línea] Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf.

²¹⁶ El derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: una primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona. Primera Sala de la SCJN, *Op. Cit.*, p. 6.

daño ambiental, lo cierto es que las limitantes para identificar la relación entre el ecosistema y la persona o personas no deben evitar el acceso al sistema judicial.

Tomando esto en consideración, uno de los criterios para determinar la existencia del interés legítimo es el concepto de entorno adyacente²¹⁷. Entonces, el accionante podrá acreditar ante las autoridades judiciales, que, al estar dentro del rango de influencia que tiene un ecosistema determinado, las afectaciones a este ocasionan un perjuicio.

b) Nexo causal e inversión de carga probatoria

Las autoridades mexicanas han enfatizado en que los daños ambientales revisten características muy específicas, que dificultan reconocer al o los responsables de causar un daño ambiental, o las consecuencias inmediatas de estos. Por otro lado, se reconoce que el motivo de las afectaciones puede ser generado por medios de difícil reconocimiento y, por ende, es complicado de integrar en un esquema habitual de causalidad jurídica.

En ese sentido, la SCJN ha considerado que, para ayudar a su determinación, será necesaria la interpretación a la luz del principio de precaución. Lo anterior genera naturalmente que la carga probatoria se incline al generador de la afectación, y que la comprobación del nexo causal no sea exigida a tal grado de rigidez, como lo es, por ejemplo, en el ramo civil. Así, el afectado puede allegarse a los elementos probatorios suficientes para conocer y acreditar el daño ambiental generado con mayor facilidad.

De igual manera, la SCJN menciona que, en el caso que no haya certeza científica sobre los daños generados, es obligación de los órganos jurisdiccionales resolver favoreciendo a la naturaleza y a su conservación.

²¹⁷ Primera Sala de la SCJN, *Op. Cit.*, p. 40.

CAPÍTULO III. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

1. ESTUDIOS DE CASO DE LA LFRA

Una vez analizada la estructura de la LFRA en su parte teórica y procedimental, los estudios de caso en los cuales se ha aplicado la LFRA son relevantes para conocer si la acción de responsabilidad ambiental tiene aplicación de facto, y si cumple con los objetos esenciales de la responsabilidad ambiental.

1.1. SENTENCIA 52/2017-II, DERIVADA DEL JUICIO PRESENTADO POR RICARDO LOPEZ RUIZ, DIRECTOR GENERAL DE DELITOS FINANCIEROS CONTRA EL AMBIENTE Y LITIGIO DE LA PROFEPA CONTRA RESIDENCIAL BALVANERA

La PROFEPA, por medio de escrito presentado en fecha quince de diciembre de dos mil dieciséis y radicado en el Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios

Federales del Estado de Querétaro, por la vía ordinaria civil, demandó de Residencial Balvanera lo siguiente²¹⁸:

- a) La responsabilidad ambiental de Residencial Balvanera de conformidad con la LFRA por daños ocasionados al medio ambiente, y en específico a la vegetación forestal pertenecientes a una superficie de 22,479 m², cambiando el uso de suelo en terrenos forestales sin autorización de autoridad competente, para construir un complejo residencial.
- b) La obligación de la demandada de reparar las afectaciones ambientales generados, consistente en restituir la zona dañada a su Estado base, demoliendo las construcciones realizadas en dicha zona, para que esta pudiese ser reparada en los términos especificados en la LFRA.
- c) La condena para que la demandada se abstenga de realizar posteriores acciones para evitar que el daño incrementara.²¹⁹
- d) El pago de una multa correspondiente a una sanción económica por la cantidad de 600,000 mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, misma que sería destinada al Fondo de Responsabilidad Ambiental.
- e) El pago de gastos y costas generados por el pago de honorarios a los peritos, especialistas, etc., necesarios para determinar el Estado Base de la superficie afectada, viabilidad de reparación del daño, y los pasos a seguir. Ello se solicitaría en ejecución de sentencia.

1.1.1. ANTECEDENTES

²¹⁸ Sentencia emitida por Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales del Estado de Querétaro número 52/2017 emitida el 12 de diciembre de 2017 [En línea] Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1391/13910000201534570086092002.pdf_1&sec=Roberto_Carlos_Zagala_Bertadillo&svp=1.

²¹⁹ Los alcances en cuanto a realizar actividades de remoción de vegetación, o cualquier acción humana que pudiera afectar los elementos naturales contenidos en la zona afectada.

Residencial Balvanera adquirió en 1992 el inmueble donde está ubicada la zona afectada. Con el objeto de construir sobre esta zona, esta debía realizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, para poder remover vegetación forestal de la zona.

La demandada comenzó el trámite ante SEMARNAT, sin embargo, se desistió de la solicitud, y comenzó la remoción de la vegetación forestal y con las obras del complejo inmobiliario, sin autorización de las autoridades administrativas.

Como consecuencia, la PROFEPA realizó a una visita de inspección en Materia Forestal a la zona de mérito para corroborar que Residencial Balvanera tuviera las autorizaciones necesarias para llevar a cabo dichas actividades. En esta visita se evidenció que la demandada no tenía los permisos, lo cual se asentó en una orden de inspección, y se les apercibió para no continuar con las actividades.

A la par, Residencial Balvanera fue emplazada de un procedimiento administrativo, en el cual se les ordenó que en un plazo de 15 días presentaran la autorización para cambio de uso de suelo, y de lo contrario, no podrían continuar con las actividades de construcción, el cual culminó resolviendo que Residencial Balvanera era responsable administrativamente por sus omisiones, y, entre otras cosas²²⁰, se les apercibió de no continuar con las obras. No obstante, continuaron con estas.

1.1.2. CUERPO DE LA SENTENCIA

La PROFEPA interpuso una demanda por la vía ordinaria civil. Es necesario precisar que ningún aspecto procedimental previsto en la LFRA fue contemplado. En este sentido, subsisten diferentes problemáticas al tratarse de un regulado por principios en materia civil.

Es relevante hacer notar que el acto reclamado señalado en la demanda se interpuso por afectaciones al ecosistema señalado, derivadas de que Residencial

²²⁰ Las sanciones administrativas están previstas en el artículo 171 de la LGEEPA, y pueden consistir en multas, clausuras temporales o definitivas, arresto domiciliario o suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones.

Balvanera no contaba con las autorizaciones administrativas correspondientes. A *contrario sensu*, en caso de que Residencial Balvanera hubiese cumplido con las autorizaciones necesarias, la PROFEPA no hubiese incoado la demanda, a pesar de que se generarían afectaciones irreparables al medio ambiente.²²¹

Esto reafirma que uno de los motivos por los cuales la LFRA fue concebida, fue para dar “autorización legal” a empresas para realizar actividades que vulneren el ambiente, sin consecuencias legales, en contravención a derechos humanos y medio ambientales.

Para resolver la controversia, las partes llegaron a un convenio, sobre el cual versa la parte considerativa de la resolución, y se tocaron los siguientes puntos:

- 1) La reparación y compensación del daño efectuado al ambiente afectado previsto en la LFRA, y a efectuar el procedimiento para la obtención del perdón por delitos contra la gestión ambiental.
- 2) Residencial Balvanera busca compensar los daños generados en la zona impactada.

La PROFEPA aceptó la propuesta, en los términos del artículo 14 de la LFRA, aceptando que se compensasen los daños generados. La compensación ambiental por cambio de uso del suelo en terrenos forestales consiste en:

(...) llevar a cabo acciones de restauración de suelos, reforestación y mantenimiento de los ecosistemas forestales deteriorados, para que una vez lograda su rehabilitación, se compensen los servicios ambientales que prestaban los ecosistemas que fueron afectados por el cambio de uso del suelo; entre ellos, la restauración del ciclo hidrológico y los ciclos biogeoquímicos, la captura de carbono, la recuperación paulatina de la biodiversidad, la producción de oxígeno, entre otros.²²²

²²¹ En el ecosistema afectado había varias especies de flora que estaban en peligro de extinción.

²²² Comisión Nacional de Agua, 15 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/compensacion-ambiental>.

Además, Residencial Balvanera se comprometió a presentar ante SEMARNAT una solicitud de evaluación, para determinar la magnitud de los cambios producidos en el ecosistema afectado en un plazo de cinco meses a partir de la celebración de los convenios, ello con el objeto de realizar una adecuada compensación y tratar de determinar su estado base, y los efectos que se generarían por obras o actividades realizadas por la parte demandada en un futuro.

La sentencia refiere a que las actividades que generaron las afectaciones ambientales continuarían, es decir, la construcción del proyecto Cordillera II, residencial Balvanera continua vigente, solo que esta vez bajo el amparo de los permisos otorgados por las autoridades correspondientes y el convenio celebrado para dictar sentencia correspondiente.

Por otro lado, Residencial Balvanera se comprometió a entregar a la PROFEPA, en un término de 8 meses la resolución otorgada por la SEMARNAT, y en caso contrario, se ejecutaría la póliza de la fianza determinada en el convenio. Esta póliza es por la cantidad de \$7,000,000.00 pesos M.N. a favor de la Tesorería de la Federación y de la PROFEPA, y sería válida si la demandada incumpliere cualquier cláusula del convenio.

Este tipo de sanciones, si bien tienen un efecto inhibitorio efectivo, lo cierto es que no son funcionales para la salvaguarda del ambiente como bien jurídico tutelado, ya que la sanción económica impuesta no está destinada a su protección o restauración, sino que se agrega a las arcas del erario, y será la Federación o la PROFEPA, en su caso, quienes determinarían el destino de esta cantidad.

La parte demandada pagaría la cantidad de \$2,000,000.00 pesos M.N. al Fondo de Responsabilidad Ambiental a través de un billete de depósito, a ingresar en su momento oportuno. Sin embargo, este Fondo no existe hasta la fecha, por lo que este dinero tampoco se vería reflejado en un beneficio para el medio ambiente.

Por otro lado, Residencial Balvanera se comprometió a realizar las siguientes acciones de restauración medio ambiental:

- a) Ejecutar un programa de rescate ambiental del Río “El Pueblito” en el municipio de Corregidora en Querétaro, con una inversión de \$3,000,000

pesos M.N. en el área colindante a Residencial Balvanera en un plazo de veinticuatro meses contados a partir de la celebración del convenio.

En el caso concreto vemos que se realizaría la compensación ambiental. Sin embargo, lo ideal hubiera sido que se detuvieran las actividades en la zona afectada.

- b) Ejecutar un programa de reforestación en la zona afectada con una inversión de \$3,000,000 pesos M.N. en un plazo de veinticuatro meses a partir de la celebración del convenio.
- c) Inscribirse en el Programa Nacional de Auditoría ambiental ²²³ y obtener un certificado en un plazo de doce meses contados a partir de la celebración del convenio.

Si la demandada no cumpliera con las cláusulas del convenio, o desobedeciera en tres o más ocasiones a las instrucciones de la PROFEPA, se clausurarían definitivamente las obras de su proyecto inmobiliario.

Como resultado del convenio, la PROFEPA otorgó el perdón a Residencial Balvanera, sin guardarse derecho alguno para ejercer la acción penal en su contra. Sin embargo, la demandada no cumpliera con las cláusulas del convenio, la PROFEPA si pudiera iniciar los procedimientos judiciales de ejecución previstos en la LFRA y CFPC y hacer exigible la póliza ofrecida.

A grandes rasgos, parecería que la LFRA cumplió con su objetivo, sin embargo, vemos varias deficiencias. Para comenzar, es relevante mencionar que fue la PROFEPA quien, en ejercicio de sus facultades, comenzó con el procedimiento administrativo para seguir con el de responsabilidad ambiental, con

²²³ Es un método realizado por la PROFEPA que evalúa los procesos de una empresa respecto de la contaminación y el riesgo ambiental, el cumplimiento de la normatividad aplicable, de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería. Revisan el cumplimiento de la ley y la implementación de buenas prácticas ambientales. Si las condiciones son óptimas, la PROFEPA otorga un certificado ambiental. Procuraduría Federal de Protección Ambiental [En línea] ¿Qué es la auditoría ambiental? 8 de abril de 2019, México. Disponible en: https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/542/1/mx.wap/la_auditoria_am.

la facilidad de poder ejercitar estas acciones, ya que tenía suficientes elementos de antemano y atribuciones para poder hacerlo.

Es decir, previo a la interposición de la demanda, esta autoridad ya contaba con un acta de inspección forestal en la cual constaba que efectivamente Residencial Balvanera había removido vegetación forestal sin tener las autorizaciones de la SEMARNAT.

También contaba con todo el expediente del procedimiento administrativo en materia forestal, en el cual ordenaba la suspensión de la remoción de vegetación, que fue ignorada. Por ello, ya existía un caso fuerte, lo que facilitó la resolución pronta del asunto.

Resaltamos el cuestionamiento sobre si una persona física o grupo de personas afectadas hubiesen podido comenzar con la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA con las pruebas que la PROFEPA pudo presentar en el asunto que estamos analizando, y que culminó con prontitud.

Probablemente la respuesta sería negativa porque la PROFEPA, en su carácter de autoridad ambiental, tiene la personalidad jurídica automáticamente acreditada y puede allegarse con facilidad a los documentos idóneos para acreditar fehacientemente los daños ocasionados a determinados ecosistemas. Aunado a ello, su experiencia en el ramo facilita la interposición de demandas de este tipo.

Incluso si las partes no hubiesen llegado a un convenio, y el juicio se hubiera sustanciado, la PROFEPA ya contaba con los elementos para poder acreditar los daños ambientales, al tener peritos expertos en la materia a su disposición ²²⁴. Aunado a lo anterior, la PROFEPA no solo es la accionante, sino también, dentro

²²⁴ Ya hemos mencionado que la LFRA prevé es la parte accionante quién tiene la carga de la prueba, y que los peritajes para determinar la existencia de los daños ambientales y su magnitud pueden ser realizados por autoridades ambientales como lo es la PROFEPA, pero ello conllevaría un costo, que sería cubierto siempre y cuando la sentencia derivada de la acción ambiental fuera favorable para el demandante, en ejecución de sentencia.

del ámbito de su competencia, tiene la facultad de ejecutar las medidas cautelares ordenadas por el Juez Competente y revisar que lo que se sentenció se cumpla ²²⁵.

Los particulares no tienen estas prerrogativas porque deben acreditar que habitan cerca del lugar en donde se generó un daño.

La parte accionante también tiene la obligación de conseguir todos los elementos documentales para acreditar que, la actividad de una persona física o moral generó un daño ambiental a una zona en particular, para después intentar probar el nexo causal entre la actividad y el daño con pruebas periciales.

De igual manera, el afectado debe tratar de determinar cuál era el estado base del ecosistema en cuestión y los daños que le fueron ocasionados, para establecer qué forma de reparación es la idónea y ejecutarla. Todo ello implica gastos y una temporalidad procesal larga, sin tener certeza de que efectivamente el Juez competente va a dictar sentencia favorable.

En ese tenor, es cuestionable que la acción de responsabilidad ambiental sea un mecanismo jurídico accesible para las personas que busquen tutelar sus derechos ambientales o la protección de este bien jurídico por sí mismo.

Tampoco queda claro si el juicio fue sustanciado conforme al procedimiento procesal de la acción de responsabilidad ambiental. Hemos dicho que la demanda se interpuso por la vía civil, es decir, en la presentación de la demanda únicamente se relatan los petitorios, se enuncia el derecho, se redactan los hechos y se aportan los documentos base de la acción; entre estos encontraríamos aquellos que el Juez debe de solicitar a la SEMARNAT, los elementos necesarios para tener conocimiento de los ecosistemas afectados, y de las actividades y personas que las generaron.

Posterior a ello, el Juez de conocimiento señaló fecha para audiencia de conciliación, previó pasar a la fase probatoria. En el caso que nos ocupa, el procedimiento culminó en la conciliación, sin embargo, no se alcanza a discernir cómo se implementan las figuras procesales previstas en la LFRA.

²²⁵ Las ejecutorias de la sentencia normalmente son la parte más difícil, ya que, en muchas ocasiones, la parte condenada no cumple, lo que conlleva más tiempo para que la parte afectada sea restituida en sus derechos.

Esto deja a las personas afectadas estado de vulnerabilidad jurídica, porque no está claro el procedimiento por el cual se sustancia el juicio. Esto puede generar que los accionantes cometan errores procesales que culminen en una sentencia desfavorable, además de que resulta violatorio de las garantías procesales.

También, vemos tras llegar a un convenio con la PROFEPA, Residencial Balvanera pudo continuar con sus actividades de construcción, al estar amparados por esta sentencia. Hemos mencionado que llegar a convenios en derecho ambiental no debería ser factible, ya que, contrario a otras ramas, el accionante no tiene la titularidad del bien afectado, y, por ende, no puede disponer o decidir sobre el a su conveniencia.

1.2. EXPEDIENTE 15/2014 PROMOVIDO POR JUAN TORRES MORALES RADICADO EN EL JUZGADO OCTAVO DE DISTRITO DE MAZATLÁN, SINALOA CONTRA ACTOS DE KAREY ALIMENTOS S.A. DE C.V.

1.2.1. ANTECEDENTES

Por medio de escrito presentado el dos de junio de dos mil catorce, Juan Torres Morales demandó por la vía ordinaria civil de Karey Alimentos lo siguiente: ²²⁶

- a) La responsabilidad ambiental subjetiva y objetiva, por actos y omisiones ilícitos que han generado contaminación ambiental, con motivo de la operación del rastro particular y que está contaminando el medio ambiente, ya que no maneja ni dispone debidamente de los residuos peligrosos, no peligrosos y sólidos que se generan, conforme a las normas legales aplicables a tales residuos, así como la descarga aguas residuales sin tratar o mal tratadas, directamente al sistema de drenaje municipal, sin respetar las normas legales aplicables.

²²⁶ Sentencia con número de expediente 15/2014 resuelto por el Juzgado Octavo de Distrito de Mazatlán en Sinaloa de fecha 06 de octubre de 2016. [En línea] Disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp>.

- b) La reparación del daño ambiental, consistente en la restitución de las cosas al estado base que guardaban antes de la afectación, mediante la implementación de medidas de restauración, o en caso de no ser posible, mediante medidas de compensación ambiental en los términos fijados por la LFRA.
- c) La realización de las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al medio ambiente y se obligue a la parte demandada a implementar todas las medidas necesarias para que cumpla debidamente con el tratamiento, manejo y disposición final de todos los residuos que, generados, especialmente los considerados como residuos peligrosos, y deje de arrojar aguas residuales al sistema de drenaje local.
- d) La imposición de una sanción económica, consistente en un monto equivalente de mil a seiscientos mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México al momento de imponer la sanción.
- e) El pago de las erogaciones realizadas por la actora para acreditar la responsabilidad ambiental reclamada.

De conformidad con los argumentos vertidos por la parte accionante, Karey Alimentos operó sin los permisos, licencias y autorizaciones emitidas por las autoridades competentes, y en contravención a las NOM's relativas al manejo y disposición de desechos y aguas residuales. Esto generó una afectación a los derechos humanos de las personas que viven en las zonas aledañas a los lugares donde se generaron los daños. Esto provocó que la demandada incurriera en:

- A. Responsabilidad subjetiva, ya que realiza las actividades que se le imputan con dolo; y
- B. Responsabilidad objetiva ya que al giro al que se dedica trae aparejadas intrínsecamente actividades riesgosas para el ambiente.

La parte actora, al manifestar la existencia de responsabilidad subjetiva, se comprometió a probar el nexo causal entre las acciones u omisiones de los actos

reclamados y el dolo con que se manejó Karey Alimentos. Ello trae consigo dificultades, sobre todo porque el nexo causal entre daños ambientales y voluntad dolosa no puede ser acreditada con facilidad. Sin embargo, si llegase a probar el dolo, implicaría una sanción económica adicional para la parte demandada.

Así mismo, el accionante debería probar que Karey Alimentos no cumplió con la normatividad ambiental aplicable a través de la información que remitirían las autoridades competentes (PROFEPA, la autoridad municipal, etc.).

Esta demanda fue desechada por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa (Mazatlán), ya que consideró que la responsabilidad ambiental (subjctiva y objetiva) planteada correspondía a la acción colectiva, de acuerdo con el CFPC, motivo por el cuál Juan Torres Morales interpuso recurso de apelación, del cual conoció Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito.

El recurso fue resuelto confirmando el desechamiento de la demanda; el TUC argumentó que la acción intentada por Juan Torres Morales era la acción individual, regulada por el derecho civil, no así por la LFRA y que la acción procedente sería la vía colectiva, ya que esta última era la única viable en cuanto a acciones para la protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 17 de la CPEUM.

Esto es, el tribunal de alzada negó que la actora tuviera legitimidad para promover la acción de responsabilidad ambiental al ser un solo miembro de la comunidad.

Tal y como se ve, ni Juzgados de Distrito, ni Tribunales Federales tienen un pleno entendimiento del objetivo de creación de la LFRA, que es permitir que las personas puedan hacer reclamar la responsabilidad ambiental y la reparación, ni de los supuestos de procedencia para la acción de responsabilidad ambiental.

Y, considerando que la LFRA no es clara en su procedimiento, los juzgadores toman como base la acción de responsabilidad civil, desde su esencia, coartando la posibilidad de que los particulares puedan acceder a un medio de justicia efectivo en materia ambiental.

En ese sentido, el accionante promovió demanda de amparo directo, de la cuál conoció la Primera Sala de la SCJN, con la ministra Norma Lucía Piña Hernández como ponente. En él, la quejosa esencialmente se dolió de que el *A quo*

y *Ad quem* malinterpretaron la figura del daño ambiental, limitando su procedencia a la interposición de acciones colectivas por derechos difusos, ignorando que esta también procede cuando se interponen reclamaciones acciones individuales.

Juan Torres Morales argumentó que intentó la acción de responsabilidad ambiental, por la vía prevista en el artículo 1° de la LFRA, no así la acción de responsabilidad de contempladas en el CFPC, además de cumplir con los requisitos que la LFRA prevé.

La Primera Sala consideró que los agravios hechos valer por el accionante eran fundados, ya que la acción que intentada era la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA, y no la acción de responsabilidad civil, como consideraron las autoridades responsables.

También consideraron que esta acción puede ser intentada de forma colectiva e individual, aunque los daños reclamados puedan generar afectaciones a varios miembros de la comunidad.

Como hemos mencionado, la intención de la acción de responsabilidad ambiental es velar por los derechos de las personas y por la preservación del medio ambiente. Por ello, la legitimación debe ser amplia y no debe estar sujeta a restricciones impuestas, de, por ejemplo, el derecho civil. La SCJN ya había señalado:

(...) las acciones colectivas previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y la acción de responsabilidad ambiental prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental constituyen mecanismos o vías distintas, previstas por el legislador para la defensa del derecho a un medio ambiente sano que consagra el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los individuos para su pleno desarrollo y bienestar.

En ese precedente ²²⁷se sostuvo que el derecho de las personas a un medio ambiente sano se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigir y un deber de respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste; y b)

²²⁷ Sentencia de Amparo directo en revisión con número de expediente 501/2014 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 11 de marzo de 2015. [*En línea*]. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub /DetallePub.aspx?AsuntoID=168138>.

en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes.²²⁸

En ese sentido, la SCJN elaboró un cuadro comparativo con el objeto de diferenciar una acción de la otra, el cual se replica a continuación, por considerarlo de relevancia:

Tabla 1. Acción de responsabilidad civil y acción de responsabilidad ambiental

Acción de responsabilidad civil vs Acción de responsabilidad ambiental		
Elementos	Acción difusa	Acción para demandar la responsabilidad ambiental
Materia	Protección al medio ambiente	Protección al medio ambiente
Autoridad jurisdiccional de conocimiento	Jueces civiles federales	Jueces con jurisdicción especial en materia ambiental ²²⁹

²²⁸ Primera Sala de la SCJN, *Op. Cit.*, p. 27.

²²⁹ El Pleno del Consejo de la Judicatura emitió el acuerdo general 27/2015 publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de septiembre de dos mil quince mediante el cual determinó que hasta en tanto no se ordene la instalación de juzgados especializados en materia ambiental en cada uno de los Circuitos judiciales, los juzgados de Distrito mixtos, especializados y semi-especializados de la República Mexicana que, en razón de su competencia originalmente asignada, conocen de juicios administrativos, continuarán atendiendo los asuntos ambientales a los que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Legitimación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 2. Representante común de la colectividad 3. Asociaciones civiles 4. Procuraduría General de la República 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Habitantes de la comunidad adyacente al daño 2. Asociaciones civiles 3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 4. Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal
Prescripción	3 años, 6 meses a partir del daño	12 años a partir del daño
Objeto	Pretensiones declarativas, constitutivas o de condena	Demandar la responsabilidad ambiental y el cumplimiento de obligaciones, pagos y prestaciones previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
Sentencia	Se podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado, consistente en restituir las cosas al estado que guardaren antes de la afectación. En su caso, se condenará al cumplimiento sustituto, la cantidad resultante se destinará a un Fondo.	<p>En la sentencia se debe precisar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La obligación de reparar ambientalmente el daño; 2. La compensación ambiental; 3. Medidas y acciones para evitar incremento del daño: 4. El pago de la sanción económica que servirá para cubrir los gastos del actor que probó su pretensión y el resto se irá a un Fondo. 5. Pago de los gastos en que haya incurrido el actor para probar su pretensión. 6. Los plazos para cumplimiento

Fondo	Administrado por el Consejo de la Judicatura Federal	Administrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Normativa procesal aplicable	Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Fuente: Sentencia de Amparo directo en revisión con número de expediente 501/2014 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 11 de marzo de 2015. *[En línea]*. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub /DetallePub.aspx?AsuntoID=168138>.

De lo anterior, queda expuesto que estas acciones difieren mucho, aunque su objeto sea similar. Aún más, la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA supone un enfoque más eco céntrico que antropogénico, lo cual se manifiesta su procedencia, en su objeto, los alcances de la sentencia, y las figuras que prevé.

Finalmente, la sentencia concluye que quienes tienen legitimidad para ejercer la acción de responsabilidad ambiental son, de forma general, las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente como persona individual, o como colectividad.

De acuerdo con lo anterior, la primera Sala de la SCJN determinó que la demanda incoada en contra de Karey Alimentos se debía admitir, revocando las determinaciones del juzgado de primera y de segunda instancia.

Esta sentencia es relevante porque sienta un precedente importante para que los afectados y autoridades de conocimiento no confundan la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA con la prevista en el CFPC.

Por otro lado, la SCJN se pronuncia respecto a la legitimación de los afectados en la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA, para concluir que la figura para hacerlo no es obligatoriamente la acción colectiva civil.

En ese sentido, vemos que las autoridades no conocen ni entienden la acción de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA y, en consecuencia, inadmiten las demandas, coartando la posibilidad de ejercer este medio de defensa, y el derecho a gozar de un medio ambiente sano.

1.2.2. DESARROLLO

Una vez que la SCJN determinó que el asunto debía ser admitido, el Juez Octavo de Distrito del Doceavo Circuito, asignándole el número de expediente 15/2014.

El juicio se sustancia de conformidad al procedimiento señalado en el CFPC, que establece:

- A. Se presenta la demanda inicial, anexando los documentos base de la acción. Si el accionante no los tiene a disposición al momento, deberá señalar en donde están, y, de ser necesario, solicitar copia certificada de los mismos.
- B. Una vez admitida la demanda, el Juzgado debe emplazar a la parte demandada, para que conteste en un plazo de nueve días. El demandado puede reconvenir al momento de contestar la demanda. De ser el caso, se tiene que emplazar a demandado reconvenicional para que de contestación.
- C. En la contestación que dé el demandado, y en su caso, el demandado reconvenicional, se deben oponer excepciones y defensas.
- D. Transcurrido el plazo para contestar la demanda, se abre el periodo a prueba por un término de 30 días.
- E. Transcurrido este plazo, el Juzgado señala fecha para desahogo de audiencia, en la cual se desahogan las pruebas. De ser posible, las partes presentan alegatos.
- F. Dilucidados todos los puntos, el Juzgador dicta sentencia.

En el caso que nos ocupa, las pruebas ofrecidas por ambas partes consistieron en:

- 1. Informes solicitados a la SEMARNAT, a la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, mismos que de forma general, prevén que la demandada cumple con la normatividad en la materia (permisos, licencias, cumplimiento de lineamientos previstos en NOM's en la materia, entre otros).

La SEMARNAT en su informe, dio a conocer que no le que constaba desde cuándo los desechos referidos por la accionante se estaban generando, por un lado, y por el otro, manifestó que no cuenta con facultades de verificación en la materia.

2. Informe solicitado a la Dirección de Ecología y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Mazatlán y la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán (JUMAPAM). En este documento, esta autoridad informó que, por lo que refiere a la disposición de residuos urbanos, aguas residuales, la demandada no tenía un plan de manejo integral; por otro lado, Karey Alimentos no contaba con el permiso para descarga de aguas residuales al inicio de sus operaciones. Este incumplimiento podría derivar en daños ecológicos y ambientales.

Derivado de lo anterior, la JUMAPAM en dos mil catorce instruyó a la demandada a disminuir los niveles de contaminantes en sus aguas residuales, dentro de los máximos permisibles, a limpiar las trampas de sólidos y entregar manifiestos en los cuales se dijera cuál es el destino de tales desechos.

La Dirección de Ecología y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Mazatlán determinó que:

8. Que puede causar (no es determinante) daños ambientales; 9. Que posiblemente (no es determinante) existan consecuencias como explosiones y alterar el funcionamiento de procesos, daños ecológicos y a cuerpos de agua; 10. Aun cuando no cuenta con plan de manejo de residuos sólidos y de manejo especial, los primeros son recolectados por el Ayuntamiento y los segundos por la persona moral y 11. Que la accionada ingresó el trámite de residuos peligrosos el diecisiete de enero de dos mil diecisiete (aun cuando de acuerdo con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no los genera).²³⁰

Esta prueba, sin embargo, no demostró lo que buscaba la parte accionante, ya que, de conformidad con el Juez de Distrito, de los documentos e informes ofrecidos no se desprendía la existencia de sanción alguna para la demandada.

²³⁰ Sentencia de apelación con número de expediente 2/2019 resuelta por el Primer Tribunal Unitario del Decimosegundo Circuito de fecha 24 de abril de 2019, p. 74. Disponible en: [word1.aspx \(cjf.gob.mx\)](http://word1.aspx(cjf.gob.mx)).

Consideramos que esto es un error, ya que, aunque no se haya impuesto una sanción, si se demostró que las irregularidades y afectaciones señaladas por la parte actora existían, y que, por ende, si se constituyó daño ambiental. De conformidad con lo mencionado a lo largo del presente trabajo, queda claro que esta prueba debía de ser considerada eficaz, y que, de acuerdo con la doctrina, la demandada debía probar que había atendido las peticiones de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Mazatlán.²³¹

La inspección ordinaria que se efectuaría por la PROFEPA. En su informe esta autoridad determinó que la demandada no transgredió lo establecido en la legislación ambiental correspondiente y manifiesto desconocer si los actos realizados por Karey Alimentos causan o han causado algún tipo de contaminación. De igual manera, la PROFEPA consideró innecesario hacer mayor investigación, ya que la demandada acreditó el cumplimiento de requisitos y normatividad administrativa, por lo que su estudio no culminó.

3. El aseguramiento o toma de muestras de los residuos peligrosos y no peligrosos generados por la demandada, así como de las aguas residuales descargadas al sistema de drenaje de la localidad. Este análisis se realizaría con el objeto de saber si el tratamiento de dichos residuos cumple los lineamientos de las NOM's aplicables.

Los resultados obtenidos deberían ser informados a la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Mazatlán al Juzgado de conocimiento.²³²

4. La prueba pericial en materia de contaminación de agua e impacto y riesgo ambiental.

²³¹ La autoridad de conocimiento pierde de vista el principio de precaución, consistente en la adopción de medidas protectoras antes de contar con pruebas científicas. En el caso en concreto, a pesar de que las sanciones impuestas a Karey Alimentos eran meramente administrativas y de carácter económico, lo cierto es que, al tener conocimiento de los daños causados al medio ambiente, las autoridades debieron actuar para proteger al medio ambiente.

²³² El costo de la realización y rendimiento de esta prueba correría a cuenta de la autoridad municipal.

5. La inspección judicial realizada por el actuario adscrito al Juzgado de Distrito.
6. La confesional de ambas partes. La parte actora se tuvo por confesa de las posiciones formuladas ya que no compareció en la fecha y hora señalada para el desahogo de esta prueba.
7. Pruebas documentales varias.

Una vez sustanciado el juicio, el Juez de conocimiento dictó sentencia el 06 de febrero de 2019, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Ha sido procedente la acción de responsabilidad ambiental, intentada en el presente juicio (...)

SEGUNDO. La parte actora, no demostró los elementos de la acción (...)

TERCERO. No ha lugar a declarar judicialmente, que la demandada ha incurrido en responsabilidad ambiental subjetiva y objetiva, en términos de los artículos 11 y 12, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en tanto que no quedó demostrado que llevara a cabo actos y omisiones ilícitos que hubieren generado contaminación ambiental con motivo de la operación del rastro particular (...)

Igualmente, no ha lugar a declarar judicialmente que la demandada está contaminando el medio ambiente, ya que no quedó objetivamente justificado que no maneje ni disponga debidamente de los residuos peligrosos, no peligrosos y sólidos que dice el accionante, se generan con la operación del rastro conforme a las normas legales aplicables.

De la misma forma, no ha lugar a declarar judicialmente que la reo civil está contaminando el medio ambiente, en tanto que no se justificó que descargue aguas residuales sin tratar o tratadas mal, directamente al sistema de drenaje municipal.

CUARTO. Como consecuencia de lo anterior, se absuelve a la sociedad mercantil demandada, de las prestaciones reclamadas por el accionante.

QUINTO. Por los motivos expuestos en el considerando octavo, no ha lugar a condenar al accionante al pago de las erogaciones que realizó la sociedad mercantil demanda, toda vez que esta última no se encuentra en ninguna de las hipótesis del numeral 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

De conformidad con lo anterior, vemos que el juzgador consideró que la actora no probó el daño ocasionado al medio ambiente, el nexo causal entre las actividades realizadas por Karey Alimentos y los daños señalados y que la demandada incumplió con la normatividad relativa al manejo y disposición de desechos.

Tomando en consideración todo lo anterior, vemos que la responsabilidad ambiental subjetiva prevalece, descansando la carga probatoria sobre el accionante. Lo anterior contraviene lo previsto por tratados internacionales en la materia, en los cuales se determina que no se debe requerir el vínculo de causalidad para la existencia de la obligación de restauración, sino que la presunción de daños debería ser suficiente para fincar la responsabilidad.

En ese tenor no es dable que el juzgador considerara que por el hecho de que el demandado cumpliera con algunos requisitos y normas administrativas, este no realizara actividades contaminantes y perjudiciales para el ecosistema, y como consecuencia, para las personas.

Además, la propia demandada, en el oficio número 112.- 005393 admitió ante la SEMARNAT que genera desechos tales como aceite, estopa y filtros sin tener un plan de manejo de desechos de esta naturaleza, sin embargo, el Juzgado de Distrito no dio valor probatorio a esta confesión expresa, considerando que este documento no comprobaba que estos desechos se estaban generando.

De igual manera, en la sentencia dictada por el Juez de Distrito se absolvió al demandado de todas las prestaciones solicitadas por la parte actora, ya que consideró no había ni responsabilidad subjetiva, ni objetiva porque no se probaron los daños al medio ambiente en los términos planteados.

Vale mencionar que, durante la sustanciación del juicio, el Juez no se pronunció respecto a la necesidad de imponer medidas precautorias para no continuar afectando el medio ambiente, ni tampoco se atendió a la parte procesal de la LFRA, únicamente al juicio ordinario civil.

Como consecuencia, la parte accionante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva, misma que recayó en el Primer Tribunal Unitario del Doceavo circuito. Los agravios expresados por la apelante, y que interesan para efectos del presente estudio, se hacen consistir en:

- a) El A Quo no se pronunció respecto de la totalidad de las prestaciones reclamadas.
- b) El A quo absolvió a la demandada por considerar que las pruebas ofrecidas por la actora fueron insuficientes para acreditar que al verter aguas residuales al drenaje²³³ y la falta de un plan para hacer disposición de los residuos generados²³⁴, la demandada ocasionó daños ambientales, configurando la responsabilidad objetiva.

Esto en atención a que, de conformidad con la LFRA, se prevén daños cuando se rebasan los límites permitidos por las normas ambientales respectivas, y genera responsabilidad ambiental.

Además, de acuerdo con el análisis de la apelante, la apelada no solo rebasó los límites permisibles determinados en las NOM's aplicables en un determinado tiempo y fue sancionada por ello, si no que incumplió con los requisitos administrativos para el funcionamiento de su objeto social.

- c) La parte demandada fue absuelta, aun cuando es generadora de contaminantes que se vierten al canal de aguas residuales de forma ordinaria, y desde el momento en que inició sus operaciones. Incluso, la autoridad negó a Karey Alimentos el otorgamiento del permiso para descargar aguas al drenaje por incumplir con los límites permisibles de contaminantes vertidos a este cuerpo de agua, y de acuerdo con las documentales ofrecidas por diversas autoridades, se desprende que si hubo daños medio ambientales.

²³³ La actora reclama que el A quo considero erróneamente que no había pruebas que demostraran que la demandada había descargada aguas residuales al drenaje, y que no se habían generado daños, ya que desde el inicio de sus operaciones en mil novecientos ochenta y ocho, hasta que se les otorgó el permiso en dos mil diecisiete (y desde que la demandada se consideraba usuaria del padrón del programa de control de descarga industrial y comercial en dos mil seis) , era presumible que esta empresa había ocasionado afectaciones medio ambientales.

²³⁴ De acuerdo con la apelante, Karey Alimentos no probó que los residuos que genera son efectivamente utilizados para ser convertidos en alimentos para mascotas, harinas, energía proteínica a través de un proceso llevado por una empresa tercera. Ello de conformidad con el informe rendido por la Dirección de Ecología y Medio Ambiente del ayuntamiento de Mazatlán.

Tampoco considera la actora como prueba idónea la inspección judicial, ya que el actuario sólo dio fe de lo que percibió con sus sentidos, sin embargo, no utilizaron los instrumentos necesarios para determinar la existencia de contaminación.

- d) Que el A quo hizo una interpretación excesiva de la LFRA, al pedir aún más requisitos de los que realmente prevé para que se considere que hay daños al medio ambiente.

En atención a los agravios hechos valer, el TUC resolvió respecto a lo que el juez natural no se pronunció; considerando que el Juez de Distrito sólo se pronunció respecto de dos prestaciones, de veintiuna solicitadas. En consecuencia, el A Quem llegó a las siguientes conclusiones:

1. Que la parte demandada se ubica en una zona habitacional, lo cual no acredita que hubo daños ambientales.
2. La demandada incumplió con las imposiciones de las normas ecológicas aplicables, al descargar aguas residuales por encima de los niveles permitidos al sistema de drenaje. Sin embargo, existe la imposibilidad para determinar los daños. Esto ocasionó que la Dirección de Ecología y Medio Ambiente del Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán instruyeran a Karey Alimentos para disminuir los niveles de contaminantes, limpiar periódicamente las trampas de sólidos, e implementar un plan de manejo especial de residuos peligrosos.
3. La JUMAPAM estableció que la descarga de agua sobre los límites permitidos de contaminación tenía como consecuencia el incremento del daño ecológico de los cuerpos de agua.
4. De la inspección y muestreo realizada a los cuerpos de agua, se demostró que si se estaban cumpliendo con los lineamientos previstos por las NOM's relativas en la materia, por lo que el Tribunal Unitario de Circuito consideró que los daños ya habían sido reparados.
5. Que los desechos sólidos generados por la apelada efectivamente se están tratando de conformidad con lo previsto con la normatividad, al ser entregados

por una parte al Ayuntamiento, y por la otra a una empresa privada especializada, quien a título gratuito se lleva estos desechos para aprovecharlos en su industria.

6. Karey Alimentos cuenta con los permisos y licencias necesarios para el funcionamiento de su negocio (administrativas, sanitarias, ambientales)
7. Es el caso en específico, el A Quem no considera que sea necesario que sea necesaria la protección del medio ambiente, ya que no hay sospecha de riesgos por la operación del rastro.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Unitario de conocimiento confirmó en todas sus partes la sentencia recurrida. Del análisis integral de las resoluciones emitidas por los Juzgadores de conocimiento, advertimos que la figura de la responsabilidad ambiental se confunde aún con el derecho civil y administrativo, tanto de forma, como de fondo, ya que dejaron de lado lo previsto por la LFRA y la intención de esta, que es crear una figura de carácter ambiental, diferente a las ya existentes.

1.2.3. ESTUDIO DE CASO: SENTENCIA DE AMPARO EN REVISIÓN 88/2017 (AMPARO INDIRECTO 1064/2015 RADICADO EN EL JUZGADO TERCERO DE DISTRITO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO) RADICADA EN EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO

1.2.3.1. ANTECEDENTES

La demanda de amparo indirecto ²³⁵ fue presentada el treinta y uno de julio de dos mil quince ante Oficialía de Partes en contra de la Titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT por la emisión de la autorización en materia de impacto

²³⁵ Sentencia de amparo indirecto en revisión con número de expediente 88/2017 resuelta por Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito el 8 de junio de dos mil diecisiete [En línea]. Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1319/13190000204737660013013002.docx_1&sec=Graciela_Bonilla_González&svp=1.

ambiental, contenida en el oficio emitido el veintiocho de julio de dos mil cinco, a favor de FONATUR. En dicho oficio, FONATUR solicita la ampliación del plazo para la preparación y construcción del “Anteproyecto Malecón Cancún”, por considerarla violatoria de los artículos 1º, 4º, 6º, 14, 16 y 26 de la CPEUM.

Dicha demanda quedó radicada en Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún bajo el expediente 1064/2015, pero fue desechado. Como consecuencia, las quejas interpusieron recurso de queja, mismo se estimó fundado por el TCC de conocimiento, por lo que la Juzgado de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo.

En ese sentido, el Juzgado de Distrito solicitó a la responsable su informe justificado, con copias certificadas de los oficios que se relacionan con el acto reclamado, en los cuales consta esencialmente, el otorgamiento de la ampliación del plazo para preparación y construcción del “Anteproyecto Malecón Cancún”. FONATUR estaba a cargo de la vigilancia de la construcción, que debía estar ajustada a los parámetros permitidos por las leyes adjetivas.

Celebrada la audiencia constitucional el catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Juzgado de Distrito decidió sobreseer el juicio de amparo, por considerar que las quejas no tenían interés jurídico o legítima. Por ello, las quejas interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia definitiva.

1.2.3.2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE RECURSO DE REVISIÓN

El recurso de revisión fue admitido por el TCC, quién determinó que los actos reclamados violatorios de derechos humanos consistían en:

1. La expedición de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún” en favor de FONATUR.
2. La tala y remoción de vegetación hidrófila, entre ellas mangle, con maquinaria pesada que ponen en riesgo a los ecosistemas de ese sitio, como consecuencia de lo anterior.

Respecto al segundo punto, las quejas precisaron que el predio en donde se realizaría la construcción no era un manglar. Sin embargo, del oficio impugnado se desprende que las características sí correspondían a las de un manglar. Sin embargo, no se tomaron medidas para salvaguardar el ecosistema y la biodiversidad existente.

Una vez precisado lo anterior, el TCC procedió al análisis del agravio único que hizo valer la queja consistente en que tenían interés legítimo colectivo por ser miembros de la comunidad de Cancún, y, por ende, les afectan los actos reclamados. Ello de conformidad con los siguientes argumentos:

- El acto reclamado vulnera el derecho humano al medio ambiente sano, por lo que el interés legítimo colectivo es procedente para efectos del amparo. Ello porque los actos reclamados ocasionan afectaciones a su esfera jurídica, a pesar de no estar dirigidos específicamente a los quejosos.
- La jueza de Distrito debió tomar medidas necesarias para garantizar los derechos humanos, y detener la devastación del ecosistema ocasionada por el proyecto “Malecón Cancún”, y procurar un modo de vida adecuado para la población de Cancún, en concordancia con el principio *pro persona*.
- La resolución impugnada obstaculiza el acceso al derecho a un ambiente sano, que debe interpretarse conforme dos aspectos: i) el deber de preservar la sustentabilidad del entorno (eficacia horizontal de los derechos fundamentales), y ii) como obligación de las autoridades de vigilar, conservar y garantizar que las leyes aplicables sean atendidas (eficacia vertical).²³⁶

En ese sentido, el TCC consideró parcialmente fundados los argumentos hechos valer por las quejas, ya que consideró que sí tenían interés legítimo para acudir a reclamar los actos reclamados por ser vecinos de la zona aledaña en la cual se estaban llevando a cabo las obras, y que éstas efectivamente violaban su derecho

²³⁶ Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, *Op. Cit.*, p. 16.

humano al medio ambiente sano y adecuado para su bienestar. Al respecto, el TCC manifestó que:

(...) las quejas promovieron la demanda de amparo con el fin de obtener un beneficio social, como es conservar los manglares del “Malecón Tajamar”, y con ello, obtener el respeto a un ambiente sano en beneficio de la ciudadanía; por ende, se está frente a un interés legítimo colectivo, ya que las demandantes se encuentran en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, por una regulación en beneficio grupal; esto es, es una situación compartida por un grupo formalmente identificable, como es la ciudadanía Cancunense residente en la zona afectada. De ahí que esté inmerso el interés de la sociedad.²³⁷

Considerando lo anterior, el TCC procedió al estudio del juicio de origen, y analizó, en un primer momento, las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables. Estas fueron las siguientes:

- I. El acto reclamado esta consumado de forma irreparable: El TCC consideró este argumento infundado al no haber pruebas de que las obras hayan culminado, y, por el contrario, estos estaban suspendidos. Además, a consideración de la autoridad, hay posibilidades de la restauración de las zonas de mangle.
- II. Los actos reclamados fueron consentidos por la parte quejosa. El TCC consideró dicho argumento infundado, al no ser las quejas parte del trámite administrativo que dio origen al acto reclamado, y por ende no estaban en aptitud de promover recurso alguno.
- III. Las autoridades responsables y recurrente adherente manifiestan que las quejas no agotaron el principio de definitividad, al no interponer juicio por la vía contenciosa administrativa o medios ordinarios. El TCC consideró esto infundado, al no estar las quejas en posibilidad de conocer la fecha de emisión de los actos reclamados, y por ello no estuvieron en aptitud de promover recursos ordinarios.

²³⁷ Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, *Op. Cit.*, p. 34.

Por otro lado, la demanda interpuesta alega violaciones de derechos fundamentales contenidas en CPEUM y Tratados Internacionales, lo que constituye una excepción al principio de definitividad.²³⁸

Una vez estudiado lo anterior, el TCC realizó un análisis de los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, consistentes en que los actos reclamados son violatorios del derecho humano al medio ambiente sano porque:

- El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos.
- Este derecho reviste especial importancia para la satisfacción de otros derechos humanos (interdependencia de los derechos).
- La protección del equilibrio ecológico es de interés social, por lo que Estado está obligado a su conservación y preservación.
- Estos principios no fueron respetados por la autoridad responsable, al inobservar los parámetros previstos en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano municipal, y no se ha vigilado el cumplimiento del oficio impugnado.
- La autoridad responsable autorizó el proyecto a pesar de que tenía conocimiento de que el predio en cuestión tiene características naturales relevantes (Manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*).
- Como consecuencia de lo anterior, las quejas consideraron que se debieron tomar medidas para evitar se continuaran generando impactos ambientales, y por ende, la autoridad debería ordena la restauración del sitio.

El TCC considero que los argumentos esgrimidos eran fundados, realizando las siguientes consideraciones en materia ambiental que vale la pena resaltar:

a) El derecho ambiental es:

²³⁸ El TCC considera que, de conformidad con la reforma constitucional de 2011, es necesario adoptar medidas para evitar que se sigan generando impactos ambientales dañinos, a en este caso, al mangle, en aras de salvaguardar el derecho humano al medio ambiente sano. Ello también conllevaría a ordenar la restauración del sitio que haya sufrido afectaciones.

(...)

conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privada tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida.²³⁹

El derecho ambiental contempla derechos humanos denominados “de cuarta generación”, lo que conlleva a que tienen un deber exigible, en favor de generaciones presentes y futuras.

- b) El derecho ambiental contempla principios de observancia obligatoria y fundamentales. En el caso aplicable, el TCC contempla los principios de prevención, precautorio, responsabilidad²⁴⁰ y sustentabilidad. Dichos principios se contemplan la legislación nacional e internacional.²⁴¹
- c) De acuerdo con la SCJN, en la resolución de contradicción de tesis 270/2016 en la que se resalta la importancia de tomar conciencia sobre el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente. En ese sentido, el derecho humano a un medio ambiente sano se presenta en dos vertientes:

²³⁹ Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, *Op. Cit.*, p. 48. Citando: Cafferatta, Néstor A. Introducción al derecho ambiental. Primera edición, diciembre de 2004. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT).

²⁴⁰ Este principio consiste en que el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan. Para efectos del presente estudio es importante comprender sus alcances, ya que establece que quien afecta el medio ambiente es responsable de resarcir los daños en la medida de lo posible, independiente a que existan mecanismos legales formales en la materia. Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, *Op. Cit.*, p. 50.

²⁴¹ La sentencia refiere al artículo 4 de la CPEUM, en el ámbito nacional; y en el internacional, al Tratado de la Unión Europea en su artículo 191, Ley 95-101 o La Ley Barnier, la Declaración de Rio, la Declaración de Estocolmo, diversos casos ventilados ante Tribunales de las Comunidades Europeas.

I) como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y (II) como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración.²⁴²

Entonces, este derecho debe ser entendido como un mandato para las autoridades, no como una simple norma programática. Por ello, estas tienen la obligación de asegurar la salvaguarda del derecho humano al medio ambiente sano, para lo cual, es necesario la preservación, y en su caso, la restauración del medio ambiente.

Teniendo lo anterior en cuenta, el TCC entra al estudio de las afectaciones al manglar en cuestión, con el objeto de garantizar el medio ambiente sano. Para ello, enuncia la normatividad aplicable al caso:

- I. Artículo 27, párrafo tercero de la CPEUM.
- II. La LGEEPA.
- III. El artículo 73, fracción XXIX-G de la CPEUM
- IV. Artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre ²⁴³ y su exposición de motivos en donde se define al manglar, su alta relevancia dentro del ecosistema (como productor de nutrientes, como hábitat de diversas especies -algunas endémicas, por su función en el mantenimiento de la calidad del agua, como barrera natural, por su valor cultural, entre otras cosas) y su carácter de irremplazable.

Por ello, no es dable otorgar permisos para el desarrollo de infraestructura en áreas con mangle, ni aunque hubiese fuertes cantidades de inversión, al no haber cantidad alguna que pueda cubrir los daños ocasionados.

²⁴² Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, *Op. Cit.*, p.61.

²⁴³ Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Es importante resaltar que esta sentencia, en su parte considerativa, es muy enfática en que las afectaciones al mangle tienen implicaciones que van más allá de solo la remoción de vegetación, ya que, como hemos mencionado, no se puede ver al mangle, como un elemento aislado de medio ambiente. Por el contrario, su afectación tiene implicaciones que van más allá del propio mangle, como:

- Al destruir el hábitat natural de diversas especies, se pone en peligro su subsistencia, y en el caso de especies endémicas y/o en peligro de extinción, su misma existencia.
- La calidad del agua se vería mermada, ya que los manglares recargan los acuíferos subterráneos.
- El mangle protege a humanos y animales de desastres naturales, como son huracanes, al estar formado de árboles muy fuertes. De no tener esta barrera, habría grandes afectaciones y pérdidas tanto humanas, como materiales.
- Sus funciones hidrológicas permiten determinar los niveles de agua superficial y subterránea, y de afectarlo, estos niveles se descontrolarían, provocando bien sequías o inundaciones.
- Por sus funciones biológicas, permiten que los animales (terrestres y acuáticos) adquieran los nutrientes necesarios para su subsistencia, y de no completar esta función, estas especies se verían afectadas.

Este aspecto es de suma relevancia, al ser imperativo que los juzgadores comprendan: 1) El valor del medio ambiente por sí mismo, y 2) El ambiente como un medio para garantizar un derecho humano, y en caso de dañarlo, no sólo afectan un elemento, sino afectan el equilibrio de todo el ecosistema.

- V. La NOM 059 SEMARNAT-10 nominada “protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo”.

- VI. La NOM-022-SEMARNAT-2003, que contiene las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zona de manglar.
- VII. Convenio de Ramsar.

Las autoridades responsables dieron autorización mediante el oficio impugnado a sabiendas de que, aproximadamente, el 64% de la zona era mangle, y en esa zona se encuentra también la Laguna Nichupté.

De igual manera determinaron la procedencia de la actualización de la excepción prevista en la especificación 4.43 publicada en el DOF, la cual establece los límites permitidos para afectaciones. En este caso, las afectaciones al mangle pueden modificarse si establecen medidas de compensación, considerando que las afectaciones se iban dar independientemente al otorgamiento de la autorización, porque el crecimiento de la ciudad iba a causar afectaciones a la zona eventualmente.

En ese sentido, el TCC arribó a la conclusión de que los actos reclamados constituían una violación al derecho humano al medio ambiente sano, además de contravenir las leyes y NOM's en la materia y los principios generales en materia de política ambiental, y por ello se debió de negar la autorización del proyecto Malecón Tajamar. Como consecuencia, el TCC concedió el amparo solicitado a las quejas manifestando que:

(...) atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados y tratándose de derechos de las personas en lo individual, así como de una colectividad, íntimamente vinculadas con el impacto ambiental, que es de interés social y de orden público, este tribunal estima que se debe conceder el amparo solicitado, pues, reitérese, la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada "Anteproyecto Malecón Cancún", contenida en el oficio **de veintiocho de julio de dos mil cinco, así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] derivados de dicha autorización, como quedó visto, se encuentran prohibidos por la normatividad aplicable y en ese sentido, es que el Estado Mexicano no puede soslayar las obligaciones que tiene; entre otras, en materia de protección ambiental y de la salud de las personas. Es decir, la obligación positiva de proteger dichos derechos.

Así mismo, el TCC enfatizó que el derecho a la propiedad privada no es oponible frente a la colectividad, al estar sujeto a los intereses públicos.

Ahora bien, para efectos del amparo concedido, el TCC considera que, a pesar de que el oficio impugnado no contempla opinión sobre el estado previo del mangle afectado, o medidas de restauración lo cierto es que esto no impide se tomen medidas de protección y restauración consistentes en que la autoridad responsable:

- a) Se abstenga de ejecutar los actos reclamados.
- b) Restituya la zona de mangle afectada por la tala y remoción de vegetación, excepto aquellas que ya estuvieran acabadas.
- c) Elaboración de un plan de trabajo basado en las opiniones técnicas pertinentes, ello en un tiempo razonable.

Es necesario resaltar que a pesar de que se ordenaron medidas de restricción y restauración al mangle afectado, no queda claro el alcance de estas, ni cuándo o cómo se iba a restaurar. También, de la sentencia se desprende que no hay suficientes datos para determinar cómo estaba la zona afectada previo a los daños, y la magnitud de las afectaciones.

1.2.3.3. RECURSO DE INCONFORMIDAD 3/2019 RESUELTO POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO

Posterior a la emisión de la sentencia de revisión (que ya había causado ejecutoria) que ampara a los quejosos en contra de los actos reclamados antes citados, procedió su ejecución.²⁴⁴

²⁴⁴ Sentencia de recurso de inconformidad resuelta por Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, expediente 3/2019. 28 de febrero de dos mil diecinueve [En línea]. Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1319/13190000241970760008008.pdf_1&sec=Graciela_Bonilla_González&svp=1.

Para ello, tras dilucidar asuntos pendientes en el juicio de amparo indirecto, el 25 de septiembre de 2017, el Juez de Distrito requirió a la autoridad responsable para que remitieran constancias del cumplimiento de la sentencia, a lo cual la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT responsable respondió con todas las gestiones que había realizado para dar cumplimiento, y manifestó estar a la espera de dictámenes técnicos para la reparación de los daños al mangle.

Posteriormente, la autoridad responsable, teniendo los elementos para poder dar cumplimiento, manifestó tener un plan de trabajo para la restauración del mangle, pero únicamente por las 10 zonas que manifestaron fueron afectadas por los actos reclamados. El 26 de noviembre de 2018 el Juez de Distrito tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo, en la cual manifestó:

1. Que la autoridad responsable se abstuvo de ejecutar trabajos de tala y remoción de mangle y ordenaron su restitución.
2. Que el mangle se estaba regenerando de forma natural., tal y como se confirmó con la diligencia realizada por la autoridad responsable y técnicos expertos en el tema, en compañía de la actuario adscrita a ese Juzgado de Distrito.

En ese tenor, la quejosa interpuso recurso de informidad en contra del cumplimiento de sentencia, manifestando los siguientes agravios:

- La recurrente alega que la responsable no garantizó mediante acciones que el manglar fuera restaurado, ya que el plan de trabajo presentado por la responsable sólo contemplaba 10 lotes de los 44 que componen el mangle para restauración²⁴⁵. Ello a pesar de que la sentencia definitiva mandató que

²⁴⁵ Con base en las manifestaciones realizadas por FONATUR, y porque el Juez de Distrito considero que sólo se había reclamado los hechos resultantes de oficio de 24 de noviembre de 2017, y sólo esos lotes se vieron afectados.

se restaurara toda la zona afectada; aunado a que lo reclamado fue la protección de un derecho fundamental.

- La autoridad responsable y el Juzgado de Distrito no pueden considerar que se restauró la zona afectada sólo por la emisión del plan de trabajo, o porque el mangle se va a restaurar de forma natural; sin embargo, sería necesario ejecutar otras acciones restaurativas.
- No se han materializado las acciones pactadas para la restauración del mangle.

Respecto de los agravios hechos valer por la quejosa, el TCC consideró eran fundados por los siguientes motivos:

- Los efectos de la protección constitucional, a pesar de que la TCC no se pronunció respecto a la forma de reforestar al manglar afectado, de conformidad con principio de precaución, ello no era necesario ya que dicha omisión no es motivo suficiente para postergar tomar medidas para impedir daños ambientales
- En ese tenor, el TCC consideró que la autoridad responsable cumplió al no ejecutar los actos reclamados. Sin embargo, no cumplió con la restauración de la zona afectada considerando que la sentencia definitiva no limitaba el área a algunos lotes, sino a todo el mangle.
Además, el TCC consideró que la autoridad no proporcionó los suficientes dictámenes técnicos para determinar cuáles eran las zonas afectadas y sus condiciones previas, y que el plan de trabajo estaba limitado a algunas zonas, y no había pruebas de que este hubiese sido ejecutado.

De conformidad con lo anterior, podemos concluir que el amparo, a pesar de no haber sido concebido como medio de protección ambiental - sino, entre otras cosas, salvaguardar derechos humanos y garantías individuales contenidas en la CPEUM

y tratados internacionales²⁴⁶ -, cumple mejor la función de protección ambiental, y de resarcimiento de daños ambientales (si los hubiera) que la figura de responsabilidad ambiental prevista en la LFRA.

Ello porque: 1) la continuación de los actos reclamados se detiene gracias al incidente de suspensión y hasta la resolución del juicio y 2) la carga probatoria puede apoyarse más a la autoridad responsable, tratándose de la obligación del Estado de proteger los derechos humanos. Así mismo, el alcance de la sentencia de amparo obliga directamente a las autoridades responsables a reparar daños, cuya experiencia técnica y recursos son suficientes para cumplir con lo mandado.

A pesar de ello, la tendencia es que estos juicios sean inadmitidos por los jueces debido a su falta de preparación y conocimiento en la materia. Por otro lado, el juicio de amparo por su propia naturaleza:

- i) Impide que se finque responsabilidad directa a los responsables efectivos de los daños ocasionados;
- ii) Al no ser un juicio con enfoque ambiental, corre el riesgo de parecer limitado en cuanto a su alcance;
- iii) No prevé mecanismos preventivos y/o inhibitorios para evitar la reincidencia.

1.3. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con la finalidad de conocer la situación práctica que guarda la aplicación de la LFRA, hemos realizado algunas preguntas al Consejo de la Judicatura Federal, mismas que fueron respondidas de la siguiente manera:

- a) En la primera solicitud se realizaron los siguientes cuestionamientos, que fueron respondidos por medio de oficio CJF/CAP/DGGJ/STG/1100/2020 de fecha 03 de marzo de 2020 de esta manera:

²⁴⁶ El amparo tiene un enfoque antropocéntrico, ya que las quejas se duelen de afectaciones a sus derechos humanos al afectar el mangle, y la sentencia refiere a la importancia que este tiene para la humanidad en su mayor parte, y no por su propio valor.

- Se me informen cuántos asuntos han ingresado por medio de oficialía de partes de los juzgados de Distrito a nivel Federal que traten de ejercitar la **ACCION DE RESPONSABILIDAD** prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, del periodo comprendido del 07 de junio de 2013 al mes de febrero de 2020. La respuesta para dicho cuestionamiento fue:

(...)

De una búsqueda realizada en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el periodo del siete de junio de dos mil trece al veintiocho de febrero de presente año, por cuanto al punto 1, referente a “... cuántos asuntos han ingresado ... a los Juzgados de Distrito a nivel federal ...” se obtuvo un proceso civil o administrativo cuya “prestación demandada no catalogada es “acción de responsabilidad ambiental, ingresado el 02/04/2019 y con “sentido de resolución inicial” “no interpuesto”

(...)

- Se me informen cuantos asuntos han sido admitidos por los Juzgados de Distrito en la cual se ejercita la **ACCION DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL** prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, del periodo comprendido del 07 de junio de 2013 al mes de febrero de 2020.
- Se me informen cuantos asuntos han sido sentenciados conforme al procedimiento de responsabilidad ambiental previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, del periodo comprendido del 07 de junio de 2013 al mes de febrero de 2020.y en qué sentido fueron pronunciadas dichas sentencias.
- Se me informe si hay juicios que sigan un procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental a nivel federal que se estén sustanciando actualmente en algún Juzgado de Distrito en algún Estado de la República Mexicana.

La respuesta de la autoridad a dichos requerimientos fue:

Por lo que hace a los puntos 2,3 y 4, me permito informarle que, de una búsqueda realizada en el aplicativo de mérito, no se advirtió registro alguno con los criterios solicitados, de ahí que la respuesta a la información sea igual a **CERO**.

(...)

Como vemos, si bien hay juicios interpuestos que encuentran su fundamento en la LFRA, lo cierto es que ninguno ha sido interpuesto por vía de la acción de responsabilidad ambiental, si no, como hemos estudiado, sino por la vía de la acción de responsabilidad prevista en el CCF. Por consiguiente, resulta que ninguna de las reglas procesales previstas en la LFRA se ha aplicado desde la promulgación de la ley en 2013, hasta la fecha.

En ese sentido, aquellos juicios de responsabilidad ambiental interpuestos bajo la normatividad civil obedecen a los principios de esta rama, contrarios al derecho ambiental, lo que deja entrever parte de la ineficacia de esta LFRA.

b) En la segunda solicitud, se realizó un cuestionamiento, mismo que fue contestado por medio de oficio SECNO/698/2020 de fecha 2020, que es del tenor siguiente:

- Se me informe el motivo por el cuál no se han establecido los Juzgados de Distrito especializados en materia ambiental determinados en la Ley Federal de Responsabilidad ambiental en el plazo comprendido del 07 de junio de 2013 a febrero de 2020.

A lo cual, la respuesta de la autoridad fue:

(...)

1.- Existencia de la información:

Al respecto se precisa que el Acuerdo 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal; relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en los que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, establece los órganos con competencia para conocer de dichos asuntos, Información que podrá ser consultada en la página de internet <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/index.htm#Relevante> .

Cabe agregar que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil trece, en su transitorio tercero, establece que la Jurisdicción especializada en materia ambiental se otorgará a los Juzgados de Distrito en funciones en cada circuito jurisdiccional o de acuerdo a lo que disponga el Consejo de la Judicatura Federal, sin que esto implique la creación de nuevos órganos jurisdiccionales; no obstante se hace del conocimiento que mediante Acuerdo General 27/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y en términos del único punto del citado acuerdo, los juzgados y tribunales competentes para conocer de estos amparos son los especializados en materia administrativa y en materia mixta en aquellos lugares en los que no existe especialidad por órgano.

La respuesta de las autoridades deja entrever que la creación de los Juzgados especializados en materia ambiental no es una prioridad, ya que quien conoce de dichos asuntos son los juzgados en materia administrativa, y en su caso, los mixtos. Hemos dicho que la necesidad de que existan Juzgados con una perspectiva ambiental, es decir, que tengan conocimiento de la teoría en la materia, a nivel nacional e internacional, para que puedan emitir sentencias sustentadas en los criterios aplicables.

Debemos mencionar que gran parte del problema de la aplicación de los principios y doctrina ambiental sea inaplicada, o indebidamente aplicada en México se debe a que los Juzgadores se han apegado a la doctrina clásica (civil, administrativa, etc.), y no tienen conocimiento específico sobre la materia.

Ahora bien, el citado Acuerdo General 27/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, citado en la respuesta dada por esta misma autoridad, a la letra prevé:

ÚNICO. Hasta en tanto se ordene la instalación de juzgados especializados en materia ambiental en cada uno de los Circuitos Judiciales, los juzgados de Distrito mixtos, especializados y semiespecializados de la República Mexicana que, en razón de su competencia originalmente asignada, conocen de juicios administrativos, continuarán atendiendo los asuntos ambientales a los que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

De lo anterior, podemos ver que este acuerdo no establece la creación inmediata de los Juzgados especializados en materia ambiental, sino que establece que en tanto estos no se instauren estos Juzgados, serían los Juzgados de Distrito Mixtos, especializados y semi especializados quienes conocerían de dichos asuntos.

Independiente a la falta de atención del CJF a las disposiciones legales relativas, el tema relevante es que el Juzgador que conozca de los asuntos en la materia, tenga conocimiento del esta con el objeto de que la sentencia que se emita con una perspectiva adecuada, sin embargo, esto sólo se puede garantizar

- 1) Creando juzgados especializados;
- 2) Fomentar una iniciativa por medio de la cual se capacite y sensibilice a los miembros de los Juzgados en materia ambiental, para que tengan los parámetros para emitir sentencias *ad hoc* con la doctrina y legislación nacional e internacional en la materia.

Recientemente, el Instituto de la Judicatura Federal y Centro de Estudios Constitucionales lanzó una convocatoria para que los Jueces tomarán un curso de especialización judicial sobre derecho y medio ambiente en del 9 al 13 de noviembre de 2020. La justificación dada por dicho Instituto es:

Como ejemplo de estas expectativas en casi 50 países se han creado alrededor de 1,200 tribunales ambientales y en varios más, incluyendo a México, se han discutido las mejores alternativas para contar con jueces especializados en la adjudicación de casos que involucran un alto grado de complejidad científica y requieren armonizar una pluralidad de valores

que condicionan las relaciones entre los diferentes grupos sociales y la naturaleza²⁴⁷

Ello en atención a la reforma del artículo 4 Constitucional en materia de responsabilidad Ambiental, así como a las previsiones de la LFRA.

Al respecto, consideramos que si bien este curso es comienzo para que los jueces se especialicen en la materia, lo cierto es que resulta insuficiente al tratarse de un curso con una duración de 5 días.

c) La solicitud de información con número de folio 0001600282320, realizada a la SEMARNAT fue contestada por medio de oficio número SEMARNAT/UCPAST/UT/2531/20 de fecha 10 de noviembre de 2020 en los siguientes términos:

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 61, fracciones II y V y Transitorio Quinto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (**LFTAIP**) y en el artículo 12, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se notifica respuesta a su solicitud de información registrada en la Plataforma Nacional de Transparencia, con número de folio **0001600282320** que consiste en:

“Esta H. Secretaría me informe si se ha creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, previsto en la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, en sus artículos 45 y 46, tal y como lo mandata el transitorio segundo de esta misma ley en el periodo comprendido del 5 de junio de 2013 a la actualidad. En el caso de que no se haya creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, se me informe el motivo por el cuál este no se ha creado.” (Sic.)

En respuesta a su solicitud, la **Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP)**, le notificó a esta Unidad de Transparencia lo siguiente:

Con fundamento en las atribuciones conferidas en el artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

²⁴⁷ Curso de especialización Judicial sobre Derecho y Medio Ambiente, Instituto de la Judicatura Federal y Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2020-10/Convocatoria-%20Medio%20ambiente.pdf>.

Naturales, se informa que, respecto a *“creación del FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL”*, se realizó la búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Dirección General, donde no se encontró información al respecto.

(...)

Por su parte, la **Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (UCAJ)**, le comunica lo siguiente:

De acuerdo con la búsqueda en el Archivo de Trámite y el Sistema de Control de Gestión de esta Unidad Coordinadora, durante el período de 2013 a la fecha en que se emite la presente respuesta, no se tienen registros que alguna unidad administrativa u órgano desconcentrado nos hubiese remitido para validación o registro algún documento respecto de la creación del Fondo de Responsabilidad Ambiental.

De lo anterior, queda claro que el Fondo de Responsabilidad Ambiental no ha sido creado hasta este momento, o bien, hay algún progreso relevante que deje ver que su creación está pronta. Así, una de las figuras más relevantes de la LFRA no se ha implementado, y el dinero que debería estar destinado para la reparación de ecosistemas dañados, tiene fines inciertos.

Por otro lado, de la solicitud de información realizada a la PROFEPA con respecto a la creación de citado fondo, esta Procuraduría contestó:

(...)

Sobre el particular, hago de su conocimiento que la información por usted solicitada, le fue requerida a la Dirección General de Administración, misma que señala a esta Unidad de Transparencia que, bajo el principio de "Máxima Publicidad", y de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, señala textualmente "El Fondo está bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría, De igual forma se establece en el antepenúltimo párrafo de este artículo: "La Secretaría expedirá las bases y reglas de operación del fondo, ...". Por otra parte, en ningún texto de la Ley referida indica quién tendrá la obligación de constituir el "Fondo".

Sin embargo, y conforme a las atribuciones que se le otorgan a la coordinadora del sector, señaladas en el artículo 35 Fracciones III, XIV y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los artículos 2 Fracción IX, y 7, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se presume que la

propia Secretaría es quien realizaría las gestiones financieras y presupuestales a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto.

Por lo anterior, esta Procuraduría carece de competencia para la creación del FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

(...)

CONCLUSIONES

PRIMERO. El derecho ambiental es una rama aún en formación, creada como una necesidad tras diversas catástrofes que dañaron de forma irreversible al ambiente, sin que ello generara alguna consecuencia. Esta rama se ha ido moldeando a lo largo de la historia y fue hasta hace pocos años que fue posible implementar un sistema jurídico propiamente ambiental.

El derecho ambiental encuentra su fundamento preponderantemente en los tratados internacionales, los cuales sientan principios y lineamientos que posteriormente se implementaron en legislaciones domésticas y, actualmente, sirven como criterios orientadores y los algunos casos, vinculan a Estados y particulares. Dichos tratados comenzaron tutelando elementos del ambiente por separado, para posteriormente tomar una estructura más definida y completa.

Por lo que respecta a la responsabilidad por daños ambientales, esta también está regulada en los tratados internacionales. Sin embargo, refiere principalmente a la responsabilidad internacional, es decir, a la responsabilidad en la que incurre un Estado por afectar áreas consideradas dentro de la jurisdicción de otro Estado con las actividades que realiza y/o autoriza.

Sin embargo, no se hace alusión específica al sistema de responsabilidad ambiental a nivel local. A pesar de ello, la doctrina y los principios ambientales (*i.e.* principio del acceso a la justicia ambiental, contaminador pagador o de la reparación ambiental) dan pauta para la implementación de dicho sistema.

Por otro lado, los instrumentos internacionales prevén directrices para la tutela de derechos humanos en concordancia con la protección del medio ambiente adecuado. En el caso específico, México ha suscrito tratados en la materia (*i.e.* Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río de Janeiro, y más recientemente, el Acuerdo de Escazú), en los cuales se mandata a los Países miembro acatar sus disposiciones e incluir disposiciones relativas a la protección ambiental en su legislación interna.

A pesar de estos instrumentos internacionales han aportado gran parte de las bases para la construcción del derecho ambiental, y específicamente del sistema

de responsabilidad ambiental, lo cierto es que tienen como principal enfoque los intereses de los humanos, percibiendo al ambiente como un medio para satisfacer sus necesidades, y no como un objeto de tutela por sí mismo.

En ese tenor, la protección ambiental, en estricto sentido, está supeditada a que se vulneren estos derechos. Por ello, consideramos que el derecho ambiental está en un proceso de evolución para adecuarse a las problemáticas actuales.

En nuestro país, la implementación derecho ambiental deriva de la CPEUM, la cual, entre otras cosas salvaguarda el derecho humano a un medio ambiente sano, y diversos derechos necesarios para asegurar su cumplimiento. Este primer derecho debe de ser acatado por el Estado y por los particulares por igual, y en caso contrario, deben de responder para restituirlo.

Por otro lado, nuestra Carta Magna faculta al Congreso para poder emitir legislación secundaria en la materia. Así pues, previo al 2013 el sistema de responsabilidad ambiental mexicano estaba diseminado en diversas leyes ambientales que en gran parte protegían un elemento específico.

A la par, México cuenta con un sistema de responsabilidad, aunque no propiamente ambiental regulado dentro de la legislación civil, penal y administrativa. Empero estas ramas del derecho fueron creadas para proteger otro tipo de intereses y derechos (*i.e.* propiedad privada, servicios públicos, potestades punitivas, etc.) y no incorporan los principios y teoría básica necesaria para que el sistema jurídico ambiental funcione adecuadamente.

Estas ramas, por su tiempo de creación están más desarrolladas que el sistema de responsabilidad ambiental, motivo por el cual, hasta la fecha, este último se vale de estas ramas y especialmente de la rama civil para cumplir su objetivo.

Sin embargo, este sistema jurídico ha probado ser insuficiente para lograr la efectiva tutela ambiental, ya que, por un lado, las leyes adjetivas de estas materias, y aún las leyes ambientales no son concordantes entre sí, e incluso son contradictorias lo cual resta para efectos prácticos.

Así pues, para construir un sistema de responsabilidad ambiental se debe atender a particularidades propias del objeto de tutela, saber:

- El ambiente es un conjunto de elementos intrínsecamente interrelacionados que funcionan juntos y, entre otras cosas, hacen posible la existencia humana y de diversos organismos vivos;
- Los daños ocasionados a un elemento crean un desbalance en el equilibrio del ecosistema en general, y como consecuencia, se afectan los demás elementos. En ese sentido, el impacto puede tener consecuencias no previsibles a corto y a largo plazo;
- El ambiente y el hombre dependen el uno del otro;
- Se debe dar el justo valor al ambiente, y debe ser visto únicamente como un medio para para satisfacer las necesidades del humano;
- Los daños ambientales son difíciles de detectar, ya que las consecuencias pueden no manifestarse de forma inmediata, o sus efectos pueden ser difusos e intangibles. Además, es complicado saber quién, o quienes son responsables de la generación de las afectaciones ambientales, y cuál fue la acción, o acciones que lo generaron;
- Los daños ambientales son difícilmente cuantificables; y
- Las afectaciones son de difícil o imposible reparación.

Por otro lado, tenemos que un sistema de responsabilidad ambiental debe contemplar los siguientes aspectos técnicos:

- Las leyes ambientales deberán implementar la responsabilidad objetiva, ya que no toma el elemento de culpabilidad del sujeto responsable, sino que se basa en el riesgo creado;
- Inexistencia del vínculo de causalidad, lo cual deriva en que no exista la obligación de probar la manera en que se generó el daño, y únicamente se contemple la afectación dada, en concordancia con el principio de precaución;
- Se debe dar legitimación activa a aquellos que resientan el daño causado. En ese sentido, se trata de una legitimación dada a individuos para acudir ante el órgano jurisdiccional a reclamar daños ambientales con el objeto de que finque responsabilidad y, el área dañada sea restituida.

Dicha titularidad deberá tener un carácter amplio o difuso, lo que resulta en que quién o quiénes interpongan una demanda no necesariamente deben resentir una vulneración de su esfera jurídica, ya que el ambiente no es susceptible de titularidad.

Por otro lado, dicha legitimación deberá ser reconocida a las personas individuales y a un colectivo de personas (acciones colectivas). Para la creación de un sistema de responsabilidad eficiente, la inclusión de esta última es de especial relevancia;

- Los efectos de la sentencia deben ser generales por la especial naturaleza del objeto de tutela; y
- Inclusión de teoría y principios ambientales en las leyes en la materia.

De conformidad con lo expuesto, el sistema de responsabilidad ambiental a nivel federal era discordante, al estar diseminado en diversas leyes y acotado a ciertos elementos, sin que hubiera sistema único que protegiera ambiente como ente de manera uniforme. Por otro lado, este sistema estaba basado preponderantemente en el derecho civil, administrativo y penal, sin embargo, estas ramas no observan las características teóricas y procedimentales previamente señaladas, y, en muchos casos, las contraviene. Ello trajo como consecuencia que el sistema fuera deficiente y fallara en su objetivo toral: la protección ambiental.

Este sistema prevaleció mucho tiempo, sin embargo, dadas las exigencias internacionales, México se vio en la necesidad de implementar un nuevo sistema de responsabilidad.

SEGUNDO. Derivado de los esfuerzos por implementar un sistema de responsabilidad único a nivel federal, se promulgó la LFRA en 2013. Esta ley fue concebida como rectora en la materia, y, de conformidad con la exposición de motivos, incorporaría los fundamentos teóricos y principios del derecho ambiental para lograr una ley innovadora que cubriera las lagunas existentes y que cumpliera con el objetivo de proteger el ambiente, y repararlo en caso de afectaciones.

Así, la ley tendría dos pilares torales: i) fincar responsabilidad ambiental, y como consecuencia, el cese de las actividades dañinas y la reparación de las áreas afectadas; y ii) la prevención de futuros daños por medio de medidas disuasivas (*i.e.* sanciones económicas). A su vez, el dinero recaudado con dichas sanciones sería canalizado a un fondo, a partir del cual sería posible pagar estudios técnicos para evaluar los daños y encontrar la mejor forma de reparar áreas afectadas (que no necesariamente tienen relación con los juicios de responsabilidad ambiental) o la posibilidad de llevar a cabo investigaciones científicas para cimentar conocimiento en favor del ambiente.

Teniendo en mente lo anterior, se modificaron diversos preceptos contenidos en leyes ambientales federales (*i.e.* LGEEPA, LGVS, LAN, CPF, entre otros) con el objeto de que se alinearan con la LFRA y no hubiera contradicciones entre leyes.

Sin embargo, consideramos que la exposición de motivos, y en consecuencia, la implementación de la LFRA, están mal enfocados por lo siguiente:

- La LFRA es de corte antropocéntrico (basada en la Declaración de Río, cuya estructura deja entrever la supremacía del humano sobre el ambiente), al continuar percibiendo al ambiente como un medio para un fin y no como un fin por sí mismo, perdiendo de vista sus objetivos fundamentales.
- La definición de daño ambiental prevista en la LFRA es muy específica, es decir, alude a diversos daños ambientales, empero tal carácter especificidad es desfavorable al ser prácticamente imposible enunciar todos los potenciales daños ambientales. En ese tenor, lo óptimo hubiera sido dar una definición amplia que pudiera dar cabida a varios tipos de daños, en atención a las particularidades del caso que se trate.
- La LFRA invisibiliza los daños ambientales al otorgar permisos a los sujetos contaminantes para continuar con estas actividades a través de figuras que atenúan o incluso anulan la responsabilidad que se pudiera fincar y las sanciones a imponer.

Ello en aras de la preservación de intereses preponderantemente económicos, que prevalecen sobre la salvaguarda del medio ambiente.

Así pues, en caso de que una persona moral – quienes más daños ambientales pueden ocasionar – tenga permisos administrativos y ambientales, estudios previos respecto al impacto que el desarrollo de cierta actividad pueda tener en el ambiente, la responsabilidad y sanciones que pudieran surgir por daños no previstos sería disminuida, al grado que resultaría más redituable pagar las multas y continuar contaminando, que parar con las mencionadas actividades. Esto contraviene el principio de precaución y responsabilidad ambiental.

- La LFRA, como su nombre lo indica, es una ley federal. Sin embargo, para que tuviera un impacto mayor, debió ser emitida como una ley de carácter general, ya que este tipo de leyes pueden incidir en todos los órdenes jurídicos, mientras que una ley federal está limitada este ámbito, y no genera concurrencia con los otros ordenes jurídicos. En cambio, leyes como la LGEEPA o LGVS sí son generales lo cual permite que la Federación, Estados y Municipios reglamentaran en la materia.
- Por ser una ley de carácter federal, sus supuestos de procedencia son limitados.
- La parte procedimental de la LFRA eliminó el acceso a los medios restitutorios que estaban previstos en otras leyes ambientales, que tenían incluso, mayor alcance de protección, en vez de apoyarse de ellas, en su caso adecuarlas dentro de su marco jurídico y fortalecerlas.

En cambio, la LFRA se vale de figuras previstas, sobre todo, contempladas en el CCF y CPCF para construir el sistema de responsabilidad ambiental. Como resultado tenemos una ley retrograda que poco hizo por incorporar elementos que procuraran la protección ambiental en contra de daños ambientales.

En ese tenor, consideramos que, si bien la adecuación de preceptos que aludían a la responsabilidad ambiental previstos en las leyes ambientales era necesaria para evitar contradicciones legales (que aún siguen existiendo), lo cierto

es que la construcción deficiente de la LFRA propicia que los derechos ambientales y humanos se vean vulnerados.

- Como consecuencia de lo anterior, la acción de responsabilidad ambiental se sigue valiendo de la responsabilidad subjetiva, exigiendo que se pruebe el nexo causal entre el determinado sujeto y acción y las afectaciones ambientales. Así mismo, la carga probatoria recae en la parte accionante, contrario a las previsiones dadas por los tratados internacionales en la materia.

Por otro lado, el juicio de responsabilidad ambiental previsto en la LFRA también presenta diversas problemáticas en su parte teórica y práctica:

- Los artículos 28 y 29 han sido considerados por la SCJN como inconstitucionales por ser violatorios de derechos humanos, siendo el primero artículo contrario al derecho a la efectiva tutela judicial al condicionar la legitimación de las ONG's para poder ejercer la acción de responsabilidad ambiental a cumplir los siguientes requisitos: i) Representar a un miembro de la comunidad afectada, y ii) que hayan sido constituidas tres años previos a la presentación de la demanda.

Por lo que refiere al artículo 29, la SCJN ha considerado que contraviene el efectivo acceso a la justicia, dejando de tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano, al inobservar la existencia de los daños continuados o de tracto sucesivo, es decir, al prever que la acción de responsabilidad ambiental prescribe doce años a partir de que se generó el daño, se pierde de vista que no siempre las afectaciones ambientales se perciben al momento en que se generaron, o bien, estos son daños continuados en el tiempo, es decir, no se puede definir cuando comienzan o cuando acaban.

En este sentido, la SCJN consideró que los legisladores, al establecer requisitos y supuestos de procedencia excesivos restringen el acceso a los derechos humanos, sobre todo considerando que el CCF regula estos mismos supuestos con un mayor rango de protección.

Lo anterior deja de manifiesto que la LFRA atenta en contra del principio de progresividad, al arbitrariamente imponer requisitos complicados de cumplir, y que

incluso, su alcance de protección es inferior a un ordenamiento que, como hemos ya mencionado, se busca superar en materia ambiental al no tener como objeto de tutela al ambiente. En ese sentido, la única opción sería continuar valiéndose del sistema de responsabilidad civil.

Es importante mencionar esta sentencia, dictada en 2015, dio lugar a una tesis aislada, que, si bien es un criterio orientador, no constituye un criterio vinculante para los juzgadores. En ese sentido, sería necesario que se emitieran más sentencias en el mismo sentido para emitir una jurisprudencia, sin embargo, ello no ha sucedido hasta la fecha.

Vale mencionar que estos artículos no son los únicos que tienen un carácter restrictivo de derechos ambientales y humanos, o que contravienen principios y lineamientos ambientales, sin embargo, subsanar todos los errores de la LFRA sólo sería posible con una reforma integral de la misma, o mejor aún, con la abrogación de la ley, y posterior emisión de otra ley que captara las necesidades esenciales para establecer un sistema de responsabilidad ambiental adecuado.

Ahora bien, la LFRA prevé el procedimiento para sustanciar juicio de acción de responsabilidad ambiental, apoyándose en el CPCF. Empero, en la práctica, vemos que esto el juicio previsto en la LFRA se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en el juicio ordinario civil previsto en el CFPC de forma íntegra.

En los casos prácticos del analizados en el presente trabajo, vemos que, en realidad, el juicio de responsabilidad ambiental no obedece a las etapas procedimentales previstas en la LFRA, sino que se interpone como un juicio ordinario civil, únicamente aludiendo a la acción de responsabilidad ambiental.

Así pues, parece que no existe una vía procedimental por medio de la cual se pueda interponer la acción de responsabilidad civil, y por ello, se ha optado por la vía civil. En pocas palabras, la sección primera del Capítulo Tercero en donde se contempla el procedimiento de judicial de responsabilidad ambiental es letra muerta.

En uno de los juicios analizados, promovido por la PROFEPA en contra de Residencial Balvanera, promovido por esta Procuraduría porque la demandada no contaba con permisos y licencias de construcción, no se llega a sustanciar la totalidad del juicio, ya que se llega a un arreglo por medios alternativos de solución

de controversia. Así, las partes acordaron que esta persona moral llevaría a cabo acciones de restauración en ecosistemas forestales diferentes a aquel que fue afectado, a tener los permisos correspondientes para poder llevar a cabo la obra (de lo contrario se cobraría una garantía), y al pago de una sanción que sería destinado al Fondo de Responsabilidad Ambiental.

Al respecto, vemos que prevalece el interés económico de la parte demandada, y que se les permitió seguir construyendo en el área afectada, dejando sin opción a la reparación de este ecosistema, a pesar de que esta albergaba especies endémicas, y de no haber tenido estudios para saber la magnitud que los daños pudieran ocasionar o permisos administrativos correspondientes.

A cambio, se aceptó la reparación por sustitución de otros ecosistemas forestales. Para ello, sería necesario realizar estudios e invertir en la reparación, sin embargo, en la sentencia no se hace mayor alusión a este tema, dejando de lado la reparación ambiental.

Por otro lado, el juicio interpuesto por una persona física en contra de Karey Alimentos si se llevó a cabo en su integridad como un juicio ordinario civil de responsabilidad. Así, vemos que, a lo largo del juicio, el juez federal utiliza los principios utilizados en la materia (*i.e.* exigencia de probar el nexo causal en la etapa probatoria, desacredita la legitimación del accionante, se basa en la responsabilidad civil subjetiva, entre otras cosas), sin tener una perspectiva ambiental.

En consecuencia, la sentencia se dictó de acuerdo con los objetivos del ramo civil, es decir, con un enfoque preponderantemente económico, y sin considerar la restauración del ambiente afectado, a pesar de haber pruebas de daños causados por la mala disposición de desechos.

Por otro lado, desde la publicación de la LFRA a la fecha, sólo ha habido un juicio por el cual se interpuso la acción de responsabilidad ambiental, con base en los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Transparencia. En ese tenor, es probable que los juicios que buscan la reparación ambiental hayan sido interpuesto ya por la vía civil, ya por medio del amparo, lo cual deja claro que este procedimiento carece de aplicación práctica, y, por ende, es totalmente ineficaz.

Ahora bien, respecto a las figuras novedosas que implementa la LFRA podemos decir:

- Acciones ambientales complementarias: Esta figura, creada con el propósito de disuadir a los infractores de continuar acciones contaminantes, no es consistente con el cumplimiento de dicho objetivo ya que las multas tienen atenuantes que permiten que los sujetos contaminantes paguen dichas sanciones con el objeto de continuar realizando sus actividades.

La única atenuante que consideramos adecuada es el seguro de riesgo ambiental, prevista en la LGEEPA por la realización de actividades altamente riesgosas, ya que no sólo es un mecanismo de prevención, sino que en caso de que se generen daños, ya se cuenta con recursos para el resarcimiento de daños ambientales, aunque estos estén vinculados únicamente a daños ocasionados por actividades realizadas para alcanzar el objeto social del responsable (sólo se trata de personas morales).

Adicionalmente, si bien es cierto que se establece que los recursos que provienen del pago de esta acción complementaria serían destinados al resarcimiento de daños ambientales, su naturaleza jurídica es poco clara. Es decir, no hay una regulación expresa sobre la forma en que se recaudan los ingresos derivados de esta sanción en la LFRA.

En cambio, si hay regulación expresa sobre la naturaleza fiscal de las multas impuestas por el Poder Judicial. Al respecto, la SCJN se ha pronunciado, señalando que se trata de aprovechamientos que constituyen un crédito fiscal. Por tal motivo, es la autoridad administrativa quién tiene la potestad de recaudar referidos ingresos por funciones de derecho público, a pesar de tener carácter no fiscal. La consecuencia de lo anterior es que las cantidades recaudadas pasen al erario, y que sean utilizadas para fines distintos a lo previsto en la LFRA.

En ese sentido, queda incertidumbre sobre la legalidad de lo mandatado en la LFRA, y de facto, sea posible que las sanciones impuestas tengan como destino el Fondo de Responsabilidad Ambiental.

- Medios alternativos de solución de controversias: Al respecto, consideramos que esta figura esté prevista en la LFRA. Ello considerando que el ambiente no es susceptible de apropiación y la autoridad y el particular no debería poder tomar dichas decisiones.

Por otro lado, existe la posibilidad de que, al omitir la etapa probatoria del juicio, no se comprenda la magnitud de los daños ambientales provocados, y que se puedan generar con motivo de ellos. Como consecuencia, el acuerdo entre partes, por un lado, no inhiba las conductas dañinas, y por el otro, la reparación ambiental quede incompleta en el caso que la sentencia no mandate la realización de estudios científicos que permitan discernir la manera en que se deba llevar a cabo la restauración.

- La LFRA prevé que los jueces que conozcan de las acciones de responsabilidad ambiental deberían tener especialidad en la materia. Sin embargo, hasta el momento no hay tales jueces, o un plan previsto por el CFJ para que los haya, a pesar de que se den cursos para sensibilizar a algunos jueces de conocimiento en la materia.

Consideramos relevante que los jueces que conozcan de estos juicios tengan noción de la materia, ya que así será más fácil que exista una tutela efectiva del ambiente, y de los derechos humanos conexos a él.

Del estudio de casos realizado en el presente, hemos comprobado que los juicios ambientales que conocen Jueces no especializados en la materia no son llevados conforme a los principios y teorías ambientales y, por el contrario, afectan la tutela efectiva del bien jurídico a proteger.

Aunado a ello, al ser el derecho ambiental una rama relativamente nueva, y no estar prevista en los cursos ordinarios, e incluso extraordinarios, para la preparación del personal del Poder Judicial, por un lado, y el hecho que la interposición de juicios propiamente ambientales no es tan común, por el otro, su estudio resulta imperativo para atender estas nuevas exigencias.

- Fondo de responsabilidad ambiental: Este fondo fue creado con el objetivo de reparar daños ambientales de forma general y, estudios e investigaciones que con motivo de los daños fueran necesarios.

Este fondo es probablemente de las figuras más relevantes de la LFRA por traer grandes beneficios para la creación de un sistema de responsabilidad ambiental efectivo. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la LFRA y hasta la fecha no se ha creado el fondo, y no hay planes para su creación. En ese sentido, las pocas multas impuestas derivadas de los juicios de responsabilidad ambiental han sido utilizados para fines diversos al propósito señalado en la propia Ley.

Por lo anterior, concluimos que este juicio no ha cumplido los objetivos para lo cual fue creada ya que derivado de la investigación que hemos realizado:

1. La construcción la LFRA, desde su parte teórica, hasta su parte procedimental no atiende los lineamientos teóricos y principios ambientales. Por el contrario, el sistema de responsabilidad nuevo dañó al sistema de responsabilidad ambiental que ya existía (aquel previsto en diversas leyes ambientales y cuyo rango de protección era más amplio, aunque estuviera diseminado en varias leyes).

Por otro lado, no aporta en su parte teórica nada novedoso, y, por el contrario, limita el alcance de protección de la acción de responsabilidad al establecer definiciones restrictivas como la del daño ambiental, e imponer mayores restricciones procesales.

Ello deriva en su completa ineficacia, provocando un detrimento en los derechos ambientales y humanos ya que, en realidad, este sistema da legitimidad a las actividades dañinas, invisibilizando los daños ambientales, y poniendo primero derechos económicos, sociales y políticos.

2. El procedimiento previsto para llevar a cabo el juicio de responsabilidad ambiental carece de aplicabilidad práctica. Es decir, no existe una vía procedimental específica para promover la acción de responsabilidad ambiental, por lo que el procedimiento previsto en la LFRA no ha sido aplicado.

En cambio, se ha interpuesto el juicio ordinario civil únicamente haciendo alusión a la responsabilidad ambiental señalada LFRA, lo que deja ver que la LFRA no implementó un sistema de responsabilidad ambiental, sino que esencialmente es una reiteración del juicio civil.

3. La LFRA prevé artículos inconstitucionales, que a la fecha no han sido modificados o derogados. Sólo existen criterios orientadores para intentar subsanar dicha problemática, sin embargo, esto es insuficiente. Por otro lado, la LFRA tiene varias lagunas legales que dificultan su aplicación.

4. Las figuras novedosas y benéficas para el cumplimiento del objeto de la LFRA (*i.e.* Fondo de Responsabilidad Ambiental, Jueces de Distrito Especializados) no han sido implementadas hasta la fecha.

Por estos motivos consideramos que la LFRA no cumple con la construcción de un sistema de responsabilidad ambiental sólido, y por tal motivo debe ser abrogada en su totalidad, ya que reformarla o incluso derogar ciertos artículos no solucionaría los problemas que tiene de origen (*i.e.* es una ley de carácter federal, sus bases teóricas son contrarias al derecho ambiental, su parte procedimental es inaplicable, etc.)

En pocas palabras, esta ley no ha sido aplicada de facto, ya que, del estudio realizado y de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Transparencia, no hay juicios promovidos por acción de responsabilidad *per se* y los juicios que han sido promovidos han sido por la vía civil, con todas las implicaciones que ello conlleva.

TERCERO. Ahora bien, por lo que refiere al juicio de amparo vemos que, a pesar de no haber sido creado con el objetivo de implementar un sistema de responsabilidad ambiental, ha probado ser eficaz en su construcción.

Esto porque, por un lado, los jueces y magistrados han realizado un estudio profundo de juicios relevantes en la materia llevados en otros países, de instrumentos internacionales y de la teoría general en la materia para dictar sus sentencias. Gracias a ello, la SCJN ha emitido tesis aisladas y jurisprudenciales que vinculan a los juzgadores a acatar sus disposiciones, sientan precedentes y generan

conocimiento que permite que tanto particulares como autoridades conozcan los principios rectores en materia y los apliquen.

Vale la pena mencionar que fue a través del juicio de amparo que varios de los errores de la LFRA se intentaron subsanar.

Por otro lado, el memorial de garantías permite que tanto individuos afectados como comunidades tengan acceso a un medio de tutela para reclamar daños ambientales que vulneran su esfera jurídica y que, como tal causa detrimento a determinado ecosistema (se da un valor por sí mismo al ambiente).

En este tenor, si bien es cierto que para promover el juicio de amparo es necesario que se afecte un derecho humano, también lo es que la naturaleza del juicio permite que se suspendan las actividades dañinas en tanto se dicta sentencia, y por el otro ordene la restauración del ecosistema afectado, cumpliendo de este modo con uno de los objetivos principales del sistema de responsabilidad ambiental.

Sin embargo, tenemos que este juicio, a pesar de estar evolucionando para convertirse en un verdadero medio para la protección y restauración ambiental, aún se encuentra supeditado a que se vulnere un derecho humano. Aunado a ello, su objeto principal no es desincentivar se causen daños ambientales (considerando que se promueve en contra de autoridades), por lo que no cumple con las exigencias de un sistema de responsabilidad ambiental.

Aún con ello, queda de manifiesto que se ha logrado la protección y restauración de ecosistemas afectados a través del amparo, por lo que, de los instrumentos analizados, consideramos que actualmente, este es el instrumento jurídico más eficiente para fincar responsabilidad ambiental.

CUARTO. En ese sentido, concluimos que la ley federal emitida para la creación de un sistema de responsabilidad ambiental federal en México no cumple con sus objetivos, ya que es esencialmente a nivel teórico y práctico, es una reiteración del juicio ordinario en materia civil, y no aporta ningún elemento para poder considerar que hay un avance, ya que las figuras que podrían marcar una diferencia no han sido implementadas de facto (y probablemente no lo sean), y al contrario, afectó al

sistema ya existente, que aunque estaba diseminado en diversas leyes ambientales, tenía un espectro de protección más amplio.

Por ello, consideramos que esta ley debe ser abrogada, para dar la posibilidad de emitir otra ley que tenga bases teorías sólidas, adoptando los principios fundamentales en la materia, y una buena construcción procesal que permita que el juicio propuesto tenga aplicabilidad y no quede como letra muerta.

Por el otro lado, aunque el amparo es juicio con muchas virtudes, su objetivo real es la protección de los derechos humanos y garantías individuales, entre otras cosas, no así la protección ambiental.

En ese sentido, vemos que para que exista un sistema federal de responsabilidad ambiental eficaz aún se debe recorrer un largo camino, empero existen muchos obstáculos que impiden que se logre tal objetivo (*i.e.* intereses económicos, políticos, sociales).

ANEXOS

Anexo I



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

UNIDAD DE TRANSPARENCIA.
SECRETARÍA PARA EL TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Respuesta solicitud: 0320000592420-T

Téngase por recibida la solicitud de acceso a la información citada al rubro, registrada en la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la cual se requiere lo siguiente:

"Por medio de la presente vengo a solicitar información respecto al cumplimiento que ha dado hasta la fecha Residencial Balvanera S.A. de C.V. de la sentencia que deriva del expediente 52/2017-II resuelta por el Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro."

Al respecto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61, fracción II, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, y 22, fracción IV, del *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal*, que establece las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública en el Consejo, en respuesta a la solicitud citada al rubro, se hace de su conocimiento lo informado por el Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro:

"(...) hágase saber a la autoridad solicitante, que el juicio de amparo 52/2017, se encuentra físicamente en este órgano jurisdiccional, [...] sin embargo, se aclara que la información que se requiere no guarda relación con este asunto, pues la persona moral Residencial Balvanera, Sociedad Anónima de Capital Variable no le resulta ningún carácter, siendo que corresponde a un asunto en materia penal, en que se reclamó una orden de citación y su ejecución."

Para cualquier duda o aclaración, favor de escribir al correo electrónico tirso.okamoto.valdez@correo.cjf.gob.mx.

Atentamente

Secretaría para el Trámite de Solicitudes de Acceso a la Información.

VSK/GDCP/lov

Firmado por: VALERIA SOBRIANES KUCZYN
No. serie: 276381600007746610378976883080704204410301
Fecha: 11/11/2025 11:49:32 AM GMT a.m.

user:GRUJXCmewen68#ba42DvGx49XSLR5T_xzZa4G30wv*

Anexo II



VF 2529

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.
COORDINACIÓN DE ASESORES DE LA PRESIDENCIA.
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN JUDICIAL.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

03 MAR 2020

sin Anexo
SECRETARÍA PARA EL TRÁMITE DE SOLICITUDES
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"
OFICIO CJF/CAP/DGGJ/STG/1100/2020.
Ciudad de México, 03 de marzo de 2020.

Lic. Valeria Soberanis Kurczyn
Secretaria para el Trámite de Solicitudes de
Acceso a la Información
Presente.

En atención al oficio UT/STSAI/2193/2020-0320000140520-M, de veinticinco de febrero del presente año, recibido en esta Dirección General el veintisiete posterior, por el que solicita se atienda la petición contenida en éste, hago de su conocimiento que de una búsqueda realizada en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el periodo del **siete de junio de dos mil trece al veintiocho de febrero del presente año**, por cuanto al **punto 1**, referente a "...cuántos asuntos han ingresado...a los Juzgados de Distrito a nivel federal..." se obtuvo **1 proceso civil o administrativo** cuya "prestación demandada no catalogada" es "acción de responsabilidad ambiental" ingresado el 02/04/2019 y con "sentido de resolución inicial" "no interpuesto".

Cabe señalar que los datos proporcionados únicamente tienen carácter informativo, ya que pueden sufrir variación si los órganos jurisdiccionales realizan correcciones o actualización en la captura.

Por lo que hace a los **puntos 2, 3 y 4**, me permito informarle que de una búsqueda realizada en el aplicativo de mérito, no se advirtió registro alguno con los criterios solicitados, de ahí que la respuesta a la información sea igual a **CERO**.

Sirve como orientador el criterio 18/2013, sostenido por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que a continuación se cita:

"RESPUESTA IGUAL A CERO. NO ES NECESARIO DECLARAR FORMALMENTE LA INEXISTENCIA. En los casos en que se requiere un dato estadístico o numérico, y el resultado de la búsqueda de la información sea cero, éste deberá entenderse como un dato que constituye un elemento numérico que atiende la solicitud, y no como la inexistencia de la información solicitada. Por lo anterior, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el número cero es una respuesta válida

Página 1 de 2



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.
COORDINACIÓN DE ASESORES DE LA PRESIDENCIA.
DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN JUDICIAL.

cuando se solicita información cuantitativa, en virtud de que se trata de un valor en sí mismo”.

Sin otro motivo, le expreso las seguridades de mi atenta consideración.

Atentamente


María Jacqueline Martínez Uriarte
Titular de la Dirección General de Gestión Judicial

Actividad	Nombre del Servidor Público	Cargo	Rúbrica
Validó	Lic. Christian David Amézquita González	Secretario Técnico A	
Verificó	Lic. Ricardo Pedraza Arteaga	Director de Área	
Revisó	Lic. Luisa Araul González Plata	Subdirector de Área	
Elaboró	Lic. Jazmín Fernanda Hernández Suriano	Jefe de Departamento	

TRANSPARENCIA

Volante interno
1970/2020

Anexo III



MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

UNIDAD COORDINADORA DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL Y TRANSPARENCIA
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Oficio Núm. SEMARNAT/UCPAST/UT/2531/20

CIUDAD DE MÉXICO A 10 DE NOVIEMBRE DE 2020

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

C. SOLICITANTE,
PRESENTE

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 61, fracciones II y V y Transitorio Quinto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIPI) y en el artículo 12, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se notifica respuesta a su solicitud de información registrada en la Plataforma Nacional de Transparencia, con número de folio 0001600282320 que consiste en:

"Esta H. Secretaría me informe si se ha creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, previsto en la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, en sus artículos 45 y 46, tal y como lo mandata el transitorio segundo de esta misma ley en el periodo comprendido del 5 de junio de 2013 a la actualidad. En el caso de que no se haya creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, se me informe el motivo por el cuál este no se ha creado." (Sic.)

En respuesta a su solicitud, la **Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP)**, le notificó a esta Unidad de Transparencia lo siguiente:

Con fundamento en las atribuciones conferidas en el artículo 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se informa que, respecto a *"creación del FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL"*, se realizó la búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Dirección General, donde no se encontró información al respecto; no obstante, de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento Interior, se sugiere dirigir su solicitud a la **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**, Órgano Desconcentrado de la SEMARNAT, quien tiene su propia Unidad de Transparencia, para que dentro del ámbito de sus atribuciones, se pronuncien al respecto.

Por su parte, la **Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (UCAJ)**, le comunica lo siguiente:

De acuerdo con la búsqueda en el Archivo de Trámite y el Sistema de Control de Gestión de esta Unidad Coordinadora, durante el período de 2013 a la fecha en que



se emite la presente respuesta, no se tienen registros que alguna unidad administrativa u órgano desconcentrado nos hubiese remitido para validación o registro algún documento respecto de la creación del Fondo de Responsabilidad Ambiental.

Esperamos que la información le sea de utilidad, para cualquier aclaración estamos para servirle, a través de los teléfonos 56280776 y 56280733 y el correo electrónico utransparencia@semarnat.gob.mx.

ATENTAMENTE,
EL TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

DANIEL QUEZADA DANIEL

Anexo IV



PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
UNIDAD DE TRANSPARENCIA

Oficio PFFPA/1.7/12C.6/1435/2020

Expediente. PFFPA/1.7/12C.6/1104-2020

Asunto: Se otorga respuesta a la solicitud
1613100110420

Ciudad de México, 16 de diciembre de 2020.

C. SOLICITANTE PRESENTE.

Me refiero a su atenta solicitud registrada bajo el folio **1613100110420**, recibida en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través del Sistema de información (INFOMEX) el pasado 12 de noviembre de 2020, por medio de la cual solicita en la modalidad de entrega por internet en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT):

"Esta H. Secretaría me informe si se ha creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, previsto en la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, en sus artículos 45 y 46, tal y como lo mandata el transitorio segundo de esta misma ley en el período comprendido del 5 de junio de 2013 a la actualidad. En el caso de que no se haya creado el FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, se me informe el motivo por el cual este no se ha creado."(SIC)

Sobre el particular, esta Unidad de Transparencia hizo un requerimiento de información adicional el día 19 de noviembre de 2020 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), que a la letra dice:

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la autoridad encargada de expedir las bases y reglas de operación del Fondo es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que en vía de orientación le sugerimos acudir ante dicha instancia para allegarse de información.

Derivado de lo anterior, le solicitamos se sirva precisar la información que requiere de esta Procuraduría, de acuerdo a las atribuciones que tiene conferidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En seguimiento al mismo, esta Unidad de Transparencia recibió su respuesta al requerimiento antes señalado el 23 de noviembre de 2020, mediante el cual señala:

"En alcance a la solicitud realizada por la suscrita respecto a la creación del Fondo de Responsabilidad ambiental previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el motivo por el cual solicito información a esta H. Procuraduría es porque de la respuesta a la solicitud realizada a la SEMARNAT respecto a este tema, se me remitió con ustedes para que en el ámbito de su competencia, se pronunciaran al respecto."

Adjunto respuesta para su mayor referencia."(SIC)

y



2020
LEONA VICARIO



Sobre el particular, hago de su conocimiento que la información por usted solicitada, le fue requerida a la Dirección General de Administración, misma que señala a esta Unidad de Transparencia que, bajo el principio de "Máxima Publicidad", y de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, señala textualmente "El Fondo está bajo la vigilancia, supervisión y coordinación de la Secretaría, ...". De igual forma se establece en el antepenúltimo párrafo de este artículo: "La Secretaría expedirá las bases y reglas de operación del fondo, ...". Por otra parte, en ningún texto de la Ley referida indica quién tendrá la obligación de constituir el "Fondo".

Sin embargo, y conforme a las atribuciones que se le otorgan a la coordinadora del sector, señaladas en el artículo 35 Fracciones III, XIV y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los artículos 2 Fracción IX, y 7, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; se presume que la propia Secretaría es quien realizaría las gestiones financieras y presupuestales a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto.

Por lo anterior, esta Procuraduría carece de competencia para la creación del FONDO DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

Por último, es importante tomar en cuenta el Criterio del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 013-17, que a la letra señala:

***Incompetencia.** La incompetencia implica la ausencia de atribuciones del sujeto obligado para poseer la información solicitada; es decir, se trata de una cuestión de derecho, en tanto que no existan facultades para contar con lo requerido; por lo que la incompetencia es una cualidad atribuida al sujeto obligado que la declara.*

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
LA TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA

LIC. ELVIRA DEL CARMEN YÁÑEZ OROPEZA

FUENTES DE CONSULTA

Fuentes bibliográficas

ACEVES ÁVILA, Carla D. *Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano*, México. Porrúa, 2003. ISBN: 9700742938.

AGUILA, Yann, DE MIGUEL Carlos, TAFUR, Victor, PAREJO, Teres (Ed.), *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019. ISBN: 978-84.

BIRNIE, Patricia, Boyle Alan y Redgwell, Catherine, *International Law & Environment*, Oxford University Press, Reino Unido, 3era Ed, 2009, ISBN 978-0-19-876422-9.

BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.1994. ISBN 9786071656209.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan e Ivett MONTELONGO BUENAVISTA, *Introducción al Derecho Ambiental Mexicano*, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México. ISBN:970-654-090-3.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Environmental Law and Sustainability after Rio*; *Towards a new theory of environmental liability without proof of damage*. Estados Unidos de América Ed. Edward Elgar Publishing Limited, 2011. ISBN: 9780857932242.

_____, *Teoría del Derecho Ambiental, volumen 2: Responsabilidad por el daño Ambiental*, México Ed. Instituto Mexicano de Investigaciones en Derecho Ambiental A.C, 2014. ISBN: 9786079582838.

_____, *Tratado de derecho ambiental mexicano; Las instituciones fundamentales del derecho ambiental*, México, 1º Ed, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2017.

_____. *Tratado de derecho ambiental mexicano. La responsabilidad por el daño ambiental*, México, 1º Ed Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2017. ISBN 9786072812451.

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental Administrativo*, España, Dykinson, 2007. ISBN 9788498490800.

MARTIN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid. Volumen I, Trivium, S.A. Madrid, 1991. ISBN: 9788478559022.

PEÑA CHACON, Mario, *Daño, Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*, San José, Costa Rica Ed. Investigaciones Jurídicas S.A., 2006. ISBN 9977-13-433-2.

URIBE VARGAS, Diego y CÁRDENAS CASTAÑEDA, Fabián Augusto, *Derecho Internacional Ambiental*, Colombia, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010. ISBN 978-958-725-021-3.

VALERY MIRRA, Alvaro Luiz, *Acao civil publica e a reparacao do dano ao meio ambiente*, Ed. Juárez de Oliveira, Sao Paulo, 2002. ISBN 85-7453-994-0.

Libros y artículos electrónicos

ADEDE Andrónico O., *The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992)* [En línea], Reino Unido, Pace Environment Law Review, Volumen 13, número 1 otoño, 1995. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/46711392.pdf>. [Fecha de consulta 24 de abril de 2021].

ALEXANDER MEJIA, Henry. *Responsabilidad por daños al medio ambiente* [En línea], El Salvador, Ed. Unidad técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, 2014. Disponible en: http://www.ute.gob.sv/site/components/com_booklibrary/ebooks/%7B29E4EDFA-CD85-4F41-843F-D1E76CC0F7BD%7D_UTE_responsabilidad.pdf. [Fecha de consulta 8 de marzo de 2019].

ANGLÉS HERNANDEZ Marisol y BARRAZA GUERRERO Alan David, *La Garantía del Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano, a través Del Pluralismo en Latinoamérica* [En línea], Revista de Direito Brasileira, Brasil, 2021. Disponible en: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6975>. [Fecha de consulta 06 de mayo de 2021].

ANGLÉS HERNANDEZ, Marisol, ROVALO OTERO, Montserrat y TEJADO GALLEGOS, Mariana, *Manual de derecho ambiental mexicano [En línea]*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm 915, México, 2021. Disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6429-manual-de-derecho-ambiental-mexicano?fbclid=IwAR2Pma-18dv3KN-JwDadfQ0II-hhLobLfwAYyITwu4_McG5TxHz-8wZv7R0 . [Fecha de consulta 16 de abril de 2021].

ANGLÉS HERNANDEZ Marisol, *Acciones Colectivas en Materia de Protección Ambiental, Fallas de Origen, [En línea]*, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año LII, número 157 enero-abril 2020, es una publicación cuatrimestral; aparece la primera semana de enero, la primera semana de mayo y la primera semana de septiembre. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.2015.144> . [Fecha de consulta 20 de mayo de 2021].

Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 72/277 titulada “Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente” *[En línea]*. Disponible en: <https://www.unep.org/es/events/conferencia/hacia-un-pacto-mundial-por-el-medioambiente#:~:text=La%20iniciativa%20de%20un%20Pacto,cuenta%20los%20apremiantes%20desaf%C3%ADos%20ambientales>. [Fecha de consulta 18 de abril de 2021].

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración del Estado por falta de Servicio y por el Daño Ambiental [En línea]*, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII, Chile, 2002. Disponible en: <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/507>. [Fecha de consulta 18 de julio de 2020].

CAMPOS ALVARADO, Vanessa, *La aplicación del principio el que contamina paga en el sistema de triple responsabilidad en Panamá [En línea]*, México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Volumen 67, Número 269 (2017) UNAM, 2017. Disponible en:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/62444/54928>.

[Fecha de consulta 3 de mayo de 2019].

Comisión Económica para América Latina y del Caribe. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. [En línea]. Naciones Unidas, Santiago Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2018.

Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf. [Fecha de consulta 31 de octubre de 2020].

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, *Temas Selectos de Medio Ambiente*, [En línea] México, Palacio Legislativo, 2010, ISBN 978-607-7919-12-4. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/documentos/temas.pdf>. [Fecha de consulta 27 de abril de 2020].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El principio "El que contamina, paga"* [En línea], Santiago Chile, CEPAL, 1991. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/18783/S9160902_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [Fecha de consulta : 29 de junio de 2020].

CRUZ MARTINEZ, Edgar Humberto, *Derecho a un Medio Ambiente Sano* [En línea]

Disponible en:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/13/pr/pr19.pdf>. [Fecha de consulta 20 de mayo de 2019].

FABRA ZAMORA, Jorge Luis y Verónica RODRÍGUEZ BLANCO (Coord.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, Volumen dos* [En línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/21.pdf>. [Fecha de consulta 12 de julio de 2019].

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, [En línea], México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2016. Disponible en:

- <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoadministrativo.pdf>. [Fecha de consulta 15 de agosto de 2019].
- FERNÁNDEZ ZAYAS, José Luis, 6° Encuentro Internacional de Derecho Ambiental [En línea], Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México, 2008. Disponible en : http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/ambientalistas_6.pdf#page=51. [Fecha de consulta 5 de junio de 2020].
- GARCIA LÓPEZ, Tania, *El principio de la reparación ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a la recepción por parte del derecho mexicano*. [En línea], Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Volumen VII. México, 2007 Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/346> .[Fecha de consulta 24 de junio de 2019].
- Greenpeace México, Manual de acciones colectivas y amparo para lograr la justicia ambiental [En línea], México, 2021. Disponible en : <https://www.greenpeace.org/mexico/publicacion/975/manual-de-acciones-colectivas-y-amparo-para-lograr-la-justicia-ambiental/>. [Fecha de consulta 30 de agosto de 2020].
- Handbook of Biodiversity Valuation. A guide for policy makers*. [En línea] Organización para la Cooperación económica y Desarrollo, 2002. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/handbook-of-biodiversity-valuation_9789264175792-en#page1. [Fecha de consulta 15 de noviembre de 2020].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La responsabilidad Jurídica en el Daño Ambiental* [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM- PEMEX, México, 1998. ISBN: 968-36-6574-8. Disponible en : <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/141-la-responsabilidad-juridica-en-el-dano-ambiental>. [Fecha de consulta 9 de junio de 2020].
- Khan Academy. *Regulación de comando y control* [En línea], Disponible en : <https://www.khanacademy.org/economics-finance-domain/ap-microeconomics/ap-consumer-producer-surplus/ap-environmental->

- [regulation/a/command-and-control-regulation-cnrx](#). [Fecha de consulta 9 de febrero de 2019].
- MALLEA ÁLVAREZ, María Isabel, *Las acciones derivadas del daño ambiental y el proceso ambiental en Chile*. [En línea]. Disponible en: <https://docplayer.es/18768066-Las-acciones-derivadas-del-dano-ambiental-y-el-proceso-ambiental-en-chile.html> . [Fecha de consulta 04 de mayo de 2020]
- MENDOZA MARTÍNEZ, Lucía Alejandra, *La acción civil del daño moral* [En línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3636/10.pdf>. [Fecha de consulta 23 de enero de 2020].
- MILLÁN REYES, Luvia, *Historia de la ecología* [En línea], Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007. Disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/07/07_1934.pdf. [Fecha de consulta 28 de julio de 2021].
- NAVA ESCUDERO, César, *Estudios ambientales* [En línea], 2a. ed., México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3013-estudios-ambientales-2a-ed> . [Fecha de consulta 25 de abril de 2021].
- _____, *Ciencia, ambiente y derecho*, [En línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3074-ciencia-ambiente-y-derecho-1a-reimp>. [Fecha de consulta 09 de mayo de 2021].
- OROPEZA GARCÍA, Arturo (Coord.), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI* [En línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3021/23.pdf>. [Fecha de consulta 17 de septiembre de 2019].
- PNUMA, *La responsabilidad por daño ambiental* [En línea] Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente-Oficina Regional para América Latina y el Caribe Disponible en:

- http://centro.paot.org.mx/documentos/pnud/Dano_ambiental.pdf. [Fecha de consulta 12 de septiembre de 2019].
- PRADA CADAVID, Angela María, *Antropocentrismo Jurídico: Perspectivas desde la filosofía del derecho ambiental [En línea]*, Criterio Libre Jurídico, Colombia, 2012. Disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/740>. [Fecha de consulta 10 de marzo de 2021].
- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. Sanciones y multas *[En línea]* Disponible en: https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/295/1/mx/sanciones_y-multas. [Fecha de consulta 9 de octubre de 2019].
- PROGRAMA Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *[En línea]*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Edición 6 del mes. 07 de julio de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020. [Fecha de consulta 14 de julio de 2020].
- RECYTRANS, *Los peores desastres ambientales de la historia. [En línea]*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.recytrans.com/blog/los-peores-desastres-ambientales-de-la-historia/>. [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019].
- RIVERA-HERNÁNDEZ, Jaime Ernesto y otros, *¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto [En línea]*, Revista Posgrado y Sociedad, Volumen 15, Número 1, 2017, España. Disponible en: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/posgrado/article/view/1825>. [Fecha de consulta 02 de agosto de 2021].
- RUÍZ MUNILLA, Jesús, *Las acciones colectivas en el Derecho Mexicano [En línea]*; México. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/.../260329/781162/file/Las_acciones_c. [Fecha de consulta 14 de diciembre de 2020].

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [En línea] Publicación 09 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/leyes-y-normas-del-sector-medio-ambiente>. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2019].

SERNA DE LA GARZA, José María (Coord.), *Derecho Comparado Asía-México, Cultura y sistemas jurídicos comparados [En línea]*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11311>. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020].

Universidad nacional Autónoma de México y Petróleos Mexicanos (Coord.), *La Responsabilidad Penal en materia ambiental. La responsabilidad Jurídica en el daño ambiental. [En línea]* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/141-la-responsabilidad-juridica-en-el-dano-ambiental>. ISBN 9683665748. [Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020].

VALENCIA HERÁNDEZ, Javier Gonzaga, *El derecho de acceso a la Justicia Ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Alicante. 2011. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/24617/1/Tesis_Javier_Gonzaga_Valencia.pdf. [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2019].

VALVERDE VALDÉ, Teresa, *Ecología y medio ambiente [En línea]*, México, Pearson Educación de México, 2005. Disponible en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=oHJqJzvVdQoC&oi=fnd&pg=PA40&dq=que+es+ecolog%C3%ADa+&ots=KSbRNzU60p&sig=td3QEW3yU4ThkMDTJtC7t-eiw#v=onepage&q=que%20es%20ecolog%C3%ADa&f=false>. [Fecha de consulta: 28 de julio de 2021].

VARGAS, César. *Derecho Ambiental. Principios rectores del derecho ambiental. [En línea]*, República Dominicana, Gaceta Judicial, febrero de 2016, Edición 349. Disponible en: <https://www.gacetajudicial.com.do/derecho->

[ambiental/principios-rectores-derecho-ambiental1.html](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S). [Fecha de consulta 6 de enero de 2019].

Tratados, opiniones y sentencias internacionales

Conferencia sobre las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil o Río+20. [En línea] Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S. [Fecha de consulta 30 de septiembre de 2019].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC.23/17 [En línea], de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. [Fecha de consulta 30 de junio de 2021].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam [En línea], Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. [Fecha de consulta 04 de julio de 2021].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador [En línea], Sentencia de 6 de mayo de 2008. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf. [Fecha de consulta 15 de julio de 2021].

Comisión Europea, *Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental* [En línea], Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full_es.pdf. [Fecha de consulta 15 de mayo de 2020].

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, [En línea], 1987, Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/42/PV.42>. Fecha de consulta 30 de julio de 2021].

Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental [En línea]*, Brasil, 2016. Disponible en:

https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf . [Fecha de consulta 19 de julio de 2021].

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. *[En línea]*. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf> . [Fecha de consulta 18 de septiembre de 2019].

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *[En línea]* Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. [Fecha de consulta 18 de septiembre de 2019].

Declaración Universal de Derechos Humanos *[En línea]* 1948 Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. [Fecha de consulta 15 de abril de 2019].

Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible *[En línea]*. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E4.pdf>. [Fecha de consulta 10 de junio de 2019].

Declaración Universal de Derechos Humanos *[En línea]*. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en : [spn.pdf \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) . [Fecha de consulta 07 de junio de 2021].

Declaración y programa de acción de Viena *[En línea]*, suscrito en Viena Austria el 25 de junio de 1993. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf . [Fecha de consulta 06 de julio de 2021].

Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://unctad.org/es/Docs/aconf199d20_sp.pdf. [Fecha de consulta 22 de enero 2020].

Organización de las Naciones Unidas, Programa 21, 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>. [Fecha de consulta 01 de enero de 2021].

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador” [En línea]: Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>. [Fecha de consulta 20 de abril de 2021].

Legislación nacional

Código Civil Federal. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo XLIX No. 50 el 31 de agosto de 1928. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4603523&fecha=31/08/1928&cod_diario=197669. [Fecha de consulta 15 de marzo de 2020].

DECRETO por el que se adiciona la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Tomo CCCVII, No. 5 el 06 de julio de 1971. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1971&month=7&day=6>. [Fecha de consulta 5 de mayo de 2019].

DECRETO por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXLIX No. 28 de junio de 1999. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=148645&pagina=1&seccion=1. [Fecha de consulta 2 de junio de 2019].

DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXVII No. 6 el 07 de junio de 1913. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=252439&pagina=1&seccion=1. [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019].

DECRETO por el que se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y se reforman y adicionan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXCIII No. 16 el 25 de febrero de 2003. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28384&pagina=1&seccion=1. [Fecha de consulta 10 de junio de 2019].

DECRETO por el que se reforma el artículo 1915 del Código Civil Federal. [En línea]. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCLXXII No 14. El 19 de enero de 2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/192_DO_F_19ene18.pdf [Fecha de consulta 22 de octubre de 2019].

DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* Tomo CDVII No. 6 el 10 de agosto de 1987. Disponible en:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1987&month=08&day=10> . [Fecha de consulta 20 de mayo de 2019].

DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 89, 104, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76, y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CDLXXXU, No. 18 el 25 de octubre de 1993. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130027_1.pdf . [Fecha de consulta 30 de mayo de 2019].

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXIX No. 10 el 13 de diciembre de 1996. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209864&pagina=1&seccion=0. [Fecha de consulta 4 de diciembre de 2019].

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. [En línea]. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DXIX No 10. El de 13 de diciembre de 1996. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4906682&fecha=13/12/1996. [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019].

DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, la Ley General de Bibliotecas, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Protección Civil, la Ley General de Cultura Física y Deporte, la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, y la Ley Federal de Archivos, en Materia de Reconocimiento de la Ciudad de México como entidad federativa, sustitución del nombre de Distrito Federal y definición, en su caso, de las facultades concurrentes para las demarcaciones territoriales. . [En línea]. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DCCLXXII No. 14 el 19 de enero de 2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5510956&fecha=19/01/2018&cod_diario=280062. [Fecha de consulta 28 de mayo de 2020].

DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, No. 04 de marzo de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#. [Fecha de consulta 28 de mayo de 2020].

FE DE ERRATAS del Código Federal de Procedimientos Civiles [En línea], publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CXXXVII No 12 el 13 de marzo de 1943. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4565652&fecha=13/03/1943&cod_diario=195388. [Fecha de consulta 20 de octubre de 2019].

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos [En línea] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCI No. 6 el 8 de

octubre de 2003. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_to_imagen fs.php?cod diario=28107&pagina=1&seccion=0](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28107&pagina=1&seccion=0). [Fecha de consulta 7 de junio de 2019]

Plan Nacional de Desarrollo *[En línea]*, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación publicado el 12 de julio de 2019. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. [Fecha de consulta 05 de agosto de 2021].

Oficios solicitados por medio del Instituto Nacional de Transparencia

Consejo de la Judicatura Federal. Coordinación de asesores de la presidencia. Dirección General de la Gestión Judicial. Oficio Número CJF/CAP/DGGJ/STG/1100/2020 de fecha 03 de marzo de 2020. Solicitud de información con número de oficio UT/STSAI/2193/2020-032000014520-M.

Consejo de la Judicatura Federal. Secretaria Ejecutiva de Nuevos Órganos. Oficio SECNO/698/2020 de fecha 04 de marzo de 2020. Solicitud de información con número de oficio UT/2189/2020-0320000140920-N.

Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. Unidad de Transparencia. Oficio PFPA/1.7/12C.6/1104-2020 de fecha 16 de diciembre del 2020., Expediente PFPA/1.7/12C.6/1104-2020. Solicitud de información con número de folio 1613100110420.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Unidad de transparencia. Oficio Número SEMARNAT/UCPAST/UT/2531/20 de fecha 10 de noviembre de 2020. Solicitud de información con número de folio 0001600282320.

Sentencias

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas. Reseña del amparo en revisión 307/2016. Derecho a un medio ambiente sano. *[En línea]*, 2016. Disponible

en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documen-to/2019-08/res-NLPH-0307-16.pdf. [Fecha de consulta 04 de septiembre de 2020].

Sentencia de Amparo directo con número de expediente 8/2016 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 06 de julio de 2016. [En línea]. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2016/1/2_194530_3204.doc#:~:text=Acci%C3%B3n%20para%20demandar%20la%20responsabilidad%20ambiental&text=Se%20podr%C3%A1%20condenar%20al%20demandado,s,e%20destinara%20a%20un%20Fondo. [Fecha de consulta 17 de diciembre de 2020].

Sentencia con número de expediente 52/2017 resuelto por el Juzgado Primero de Distrito de Amparo y Juicios Federales del Estado de Querétaro de fecha 12 de diciembre de 2017 [En línea]. Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1391/13910000201534570086092002.pdf_1&sec=Roberto_Carlos_Zagala_Bertadillo&svp=1. [Fecha de consulta 15 de enero de 2019].

Sentencia de Amparo directo en revisión con número de expediente 501/2014 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 11 de marzo de 2015. [En línea]. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168138>. [Fecha de consulta 10 de abril de 2020].

Sentencia con número de expediente 15/2014 resuelto por el Juzgado Octavo de Distrito de Mazatlán en Sinaloa de fecha 06 de octubre de 2016. [En línea] Disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/internet/expedientes/ExpedienteyTipo.asp> [Fecha de consulta 20 de noviembre de 2019].

Sentencia de amparo indirecto en revisión con número de expediente 88/2017 resuelta por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito de fecha 8 de junio de 2017 [En línea]. Disponible en: <http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=1319/13190000204737660013>

[013002.docx_1&sec=Graciela_Bonilla_González&svp=1](#). [Fecha de consulta: 03 de mayo de 2020].

Sentencia de amparo en revisión con número de expediente 307/ 2016 resuelto por la Primera Sala de la SCJN en fecha 14 de noviembre de 2018. Ponente: ministra Norma Lucía Piña Hernández. [*En línea*]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf. [Fecha de consulta: 30 de junio de 2020].

Sentencia de apelación con número de expediente 2/2019 resuelta por el Primer Tribunal Unitario del Decimosegundo Circuito de fecha 24 de abril de 2019. Disponible en: [word1.aspx \(cif.gob.mx\)](#). [Fecha de consulta: 15 de febrero de 2020].