



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

"ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE"

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

ENRIQUE ALEJANDRO VILLEGAS MORALES

ASESOR: LIC. JOSE MANUEL SALAZAR JURIBE



MEXICO, D. F., 2005

m. 346043



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).

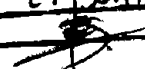
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

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

NOMBRE: ENRIQUE ACELADEO

VILLEGAS TORRES

FECHA: 29 Junio 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS**

**OFICIO FDER/SEJE/041/05/05.**

**ASUNTO: Aprobación de Tesis.**

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

El pasante **ENRIQUE ALEJANDRO VILLEGAS MORALES**, con número de cuenta **9535753-9**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Manuel Salazar Uribe, titulada: **“ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE”**.

El pasante **VILLEGAS MORALES** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

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

Me es grato hacerle presente mi consideración.

**A T E N T A M E N T E  
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Ciudad Universitaria, D. F., a 17 de mayo de 2005.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria, D. F., a 16 de febrero del 2005.

**Lic. Agustín Arias Lazo**  
**Director del Seminario de Estudios**  
**Jurídico-Económicos de la Facultad de**  
**Derecho de la Universidad Nacional**  
**Autónoma de México**  
**Presente.**

Por este conducto me permito informarle que el alumno **ENRIQUE ALEJANDRO VILLEGAS MORALES**, ha concluido bajo la dirección del suscrito la tesis intitulada "**ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE**"; remitiendo a usted la misma, para efectos de la aprobación correspondiente.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**Atentamente**  
**"Por mi raza hablará el espíritu"**

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'José Manuel Salazar Uribe'.

**Lic. José Manuel Salazar Uribe.**  
**Profesor de Derecho Ecológico**

*“Porque comerás del trabajo de tus manos,  
serás feliz y bienaventurado (salmo 128:2).”*

*A mi Dios, gracias por todo padre,  
por permitirme hacer lo que deseo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por  
abrirme las puertas de sus aulas y así aprender de sus  
maestros.*

*A mis padres, Enrique Villegas y Silvia Morales con todo  
mi amor y respeto, deseando que este trabajo recompense  
parte de sus sacrificios y esfuerzos hacia mi persona, gracias.*

*A mis hermanos Jorge, Paco y Pilar con cariño,  
deseando que este trabajo sea inspiración de unión  
y de amor por siempre entre nosotros.*

*A mis tíos José Luis Morales y Norma Nieto, gracias  
por todo su apoyo y cariño en todo momento.*

*A mi abuela Pey y a mis primos Pepe, Héctor y Diego,  
quienes los considero como parte de mi verdadera familia.*

*A todos mis amigos quienes con su apoyo y cariño  
han sido parte importante en los momentos de mi vida  
y que han hecho que ésta cambie, por el simple hecho  
de conocerlos.*

*A todos mis maestros y en particular a la Maestra  
Magdalena C., quien ha sido un pilar fundamental  
en el desarrollo de mi vida educativa.*

*A mis maestros en la vida profesional, a los Licenciados  
Hugo Castillo, Abelardo Baca, Manuel Romero, Alejandro Baca  
y Pablo Larios, gracias por darme su amistad y enseñanza.*

*A una excelente persona y amigo, quien con su  
apoyo ha sido participe de culminar este trabajo,  
gracias Manuel Romero, por todo tu apoyo y  
confianza.*

*Al Licenciado y Maestro José Manuel Salazar Uribe,  
quien con su amistad y apoyo dentro y fuera del aula,  
ha hecho posible este trabajo, gracias.*

*A mi padrino, Fray Martín, que al cobijarme en tu casa me mostraste la bondad y el amor de Dios, trayendo la tranquilidad y la paz a mi alma para concluir este trabajo, mil gracias por todo tu apoyo.*

*A Ana Lilian Sánchez, gracias por tu gran cariño y apoyo, T.Q.M.*

*Por un mejor mañana, a la mujer de mi vida...*



ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. LA INFRACCIÓN A LA LEY Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.</b>	<b>1</b>
<b>1.1. La libertad de empresa.</b>	<b>1</b>
1.1.1. Un límite objetivo a la libertad de empresa.	3
1.1.2. La autorización administrativa.	5
1.1.3. Tipos de autorizaciones administrativas.	10
1.1.4. Régimen jurídico de las autorizaciones en materia ambiental.	11
<b>1.2. La causa de la imposición a la industria de la obligación de respetar el ambiente.</b>	<b>14</b>
1.2.1. Perspectiva general.	15
1.2.2. Pautas de actuación de la administración en la imposición a la industria de respetar el ambiente.	16
1.2.3. Método de ponderación: costo-beneficio.	17
1.2.4. Criterios de ponderación.	18
<b>1.3. Efectos de la era industrial en la responsabilidad civil.</b>	<b>20</b>
1.3.1. Definición de Responsabilidad Civil.	22
1.3.2. Daño Pecuniario.	23
1.3.3. Hechos causantes del daño.	23
1.3.4. Relación de causalidad entre el hecho y el daño.	24
1.3.5. Obligación de reparar el daño.	24
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.</b>	<b>26</b>
<b>2.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>26</b>
2.1.1. Artículo 4º Constitucional.	26
2.1.2. Artículo 25 Constitucional.	28
2.1.3. Artículo 27 Constitucional.	28
2.1.4. Artículos 71, 73 y 115 Constitucionales.	29
<b>2.2. En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</b>	<b>31</b>
2.2.1. Antecedentes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	31
2.2.2. Artículos relacionados con la Responsabilidad Ambiental.	32
<b>2.3. En la Legislación Civil.</b>	<b>38</b>
2.3.1. Clases de Responsabilidad Civil.	39
2.3.2. Elementos de la Responsabilidad Objetiva.	41
<b>2.4. En la Legislación Penal.</b>	<b>43</b>
2.4.1. La Reparación del daño en la Legislación Penal.	44
2.4.2. Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.	47
2.4.3. Sanciones previstas en la Legislación Penal por Delitos en Materia Ambiental.	51

<b>CAPÍTULO TERCERO. EL SISTEMA DE LEGITIMACIÓN EN LOS CONTENCIOSOS AMBIENTALES.</b>	<b>53</b>
<b>3.1. Generalidades.</b>	<b>53</b>
3.1.1. Capacidad de Ser Parte y la Capacidad Procesal.	54
3.1.2. Legitimación <i>Ad Causam</i> .	55
3.1.3. Legitimación <i>Ad Procesum</i> .	56
<b>3.2. Legitimación Individual.</b>	<b>58</b>
3.2.1. Generalidades.	58
3.2.2. La Legitimación Individual en Materia Ambiental.	62
<b>3.3. Legitimación Pública.</b>	<b>64</b>
3.3.1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).	69
3.3.2. Órganos Desconcentrados que tienen injerencia en Materia Ambiental.	71
3.3.3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).	72
3.3.4. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	75
<b>3.4. Legitimación Colectiva.</b>	<b>76</b>
3.4.1. Concepto de Intereses Difusos.	77
3.4.2. La Legitimación Colectiva y su Relación con la Norma.	79
3.4.3. La Problemática del Entendimiento Legal de los Intereses Difusos o Colectivos.	81
<b>3.5. Los Intereses Difusos en el Derecho Comparado.</b>	<b>82</b>
3.5.1. En Bolivia, Colombia y Costa Rica.	83
3.5.2. En España.	85
3.5.3. En Francia, Alemania y Brasil.	86
3.5.4. En Estados Unidos de Norteamérica.	87
3.5.5. La Tutela de los Intereses Difusos en Materia Ambiental en México.	88
<b>CAPÍTULO CUARTO. EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL DERECHO AMBIENTAL.</b>	<b>92</b>
<b>4.1. Definición de Derecho de Acción.</b>	<b>92</b>
4.1.1. Elementos de la Acción.	93
<b>4.2. Acción Popular.</b>	<b>94</b>
4.2.1. El Reconocimiento de la Protección de los Intereses Difusos en la Ley Ambiental del Distrito Federal.	98
4.2.2. Acción Popular en España.	99
<b>4.3. Acciones Colectivas.</b>	<b>101</b>
4.3.1. La Relación entre Intereses y Acciones Colectivas.	102
4.3.2. La Importancia del Reconocimiento de la Protección de los Intereses Difusos.	103
4.3.3. Diferencia entre Acción Popular y Acción Colectiva.	105
<b>4.4. Garantías Procesales Constitucionales.</b>	<b>106</b>
4.4.1. Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	106
4.4.2. Artículo 14 Constitucional.	108
4.4.3. Artículo 16 Constitucional.	110

<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>117</b>

## INTRODUCCIÓN.

Cuando se está en el dilema de qué tema escoger para realizar la Tesis, se abre un abanico de posibilidades en las distintas ramas del derecho; las cuales, sin lugar a dudas, tienen importancia e injerencia en la actividad diaria del hombre.

Sin embargo, al detenernos un poco y observar el crecimiento desmedido de las ciudades y de las zonas industrializadas, nos percataremos de la necesidad de reforzar materias como el derecho ambiental, en el que se requieren verdaderos mecanismos jurídicos que permitan disfrutar, preservar, conservar, restaurar y planificar los recursos naturales, y, en su caso, el acceso a la justicia en materia ambiental, a través de la demanda, ante los órganos competentes, de la reparación del daño causado a algún elemento del medio ambiente; es decir, que se finque, vía judicial, la responsabilidad por los daños al medio ambiente y se sancione a los infractores de la ley ambiental.

A través del tiempo nuestro marco legal ha regulado cómo explotar los recursos naturales, y reconoce primordialmente un interés subjetivo individual heredado por el Derecho Romano, lo que ha llevado a que las actividades del hombre destruyan los recursos naturales, sin importar el derecho de terceros, como es el de tener un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Por tal motivo, analizaré la problemática del acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, ya que es importante que en la actualidad se establezcan los principios procesales necesarios para poder defender y hacer valer lo que consagra nuestra Constitución Política Mexicana, en su artículo cuarto, con respecto a que *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*

El citado párrafo, ha sido, en gran medida, lo que me ha motivado a realizar esta investigación, pues en nuestro país no existe una verdadera tutela del derecho que se consagra en nuestra Ley Fundamental, debido a que no se tiene un verdadero acceso a la justicia en el derecho ambiental por las razones que se exponen en el presente trabajo.

Otra de las razones que me han motivado a desarrollar esta investigación, son los crecientes daños que se han producido en los últimos años al medio ambiente, que van desde la inmoderada

tala de árboles, la contaminación del agua y de la atmósfera hasta el excesivo crecimiento de las ciudades y de las zonas industriales, provocando perjuicios incalculables para nuestro entorno.

La tarea de las nuevas generaciones de abogados e investigadores del derecho deberá enfocarse, en primer lugar, a cómo prevenir los daños al medio ambiente; y, en segundo lugar, a proveer los medios jurídicos necesarios para que el particular y la colectividad tengan acceso a la justicia en materia ambiental, que conlleve a fincar las responsabilidades al sujeto que ha causado algún daño y, en la medida de lo posible, la reparación del mismo.

Los intereses económicos y la exigencia mundial de lograr una actividad económica exitosa provoca el crecimiento de la industrialización, lo que ha hecho que nuestra legislación se enfoque a tutelarlos y protegerlos eficientemente, dejando a un lado otros derechos tan importantes como el de tener un medio ambiente adecuado.

En la presente Tesis, se analizará precisamente los pros y los contras de realizar actividades industriales y comerciales que afecten los elementos del medio ambiente y la forma en que el Estado establece restricciones a la libertad de empresa para realizar dichas actividades, como son las autorizaciones administrativas.

Sí bien las actividades industriales o de empresa son importantes para el desarrollo de un país, no menos importante es que dichas actividades no dañen el entorno natural y los ecosistemas; y, en caso de que suceda, se debe tener el acceso procesal necesario para la obtención de una efectiva responsabilidad por daños al medio ambiente. Ante lo cual, es menester actualizar figuras jurídicas procesales como la legitimación, la acción, la reparación del daño, la responsabilidad, entre otras, para lograr la efectiva tutela del derecho consagrado en el artículo cuarto constitucional.

La investigación se centra, en gran medida, en el estudio de los llamados intereses supraindividuales o difusos y, por ende, el de los colectivos con respecto a la materia ambiental. Asimismo, se explica la definición de éstos, su problemática y la importancia de que se reconozcan en la legislación respectiva.

Para entender debidamente el tema de los intereses difusos y colectivos fue necesario acudir al derecho comparado, pues principalmente en Europa, y específicamente en España, es en donde más se ha avanzado en reconocer dichos intereses; por lo que existe un subtema en el que se analiza

para un mejor entendimiento, la forma en que se ha introducido el reconocimiento y protección de los citados intereses en el Sistema Jurídico de cada uno de los países que se estudian.

Así, me enfoco en describir la problemática y lo contradictorio de los elementos jurídicos que se tienen hoy en día para hacer valer el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado, ya que en nuestro Sistema Jurídico no se reconocen los intereses difusos y colectivos en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente.

Es menester decir que, al término de esta investigación se determinará lo importante que es reconocer dichos intereses difusos y colectivos, sobre todo que se adecue nuestra legislación para que se proteja en forma eficaz el derecho que consagra nuestra Carta Magna con respecto al medio ambiente.

En el primer Capítulo, se explicará el origen de las actividades económicas, su regulación y la dualidad que conlleva el reconocer que dichas actividades son necesarias para el progreso de un país como también es importante reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo tanto económico como humano, y no transgredir otros derechos garantizados por nuestra Ley Fundamental. Es decir, se estudiará las autorizaciones administrativas que tienen que ver con las actividades industriales, ya que éstas son las que más causan efectos dañinos a los elementos del medio ambiente. La problemática radicará en determinar hasta dónde es permisible desarrollar actividades económicas aun en contra del medio ambiente, y la repercusión de no tener las figuras jurídicas necesarias para su debida defensa y tutela.

Asimismo, se observará la importancia de los permisos y autorizaciones en las actividades industriales, a fin de restringir dichas actividades para no tener un daño directo e irreparable de los elementos del medio ambiente.

Posteriormente, en el Capítulo Segundo, se analizará el marco jurídico mexicano con respecto a la responsabilidad en materia ambiental, por lo que se estudian los artículos constitucionales que tienen injerencia con la materia ecológica, así como las leyes secundarias que tienen vinculación con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

En esta segunda parte, se estudiará la forma en que nuestra Legislación Civil y Penal reconocen y sancionan en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, la cual será por

momentos angustiantes debido a la forma en que se ubican las acciones o figuras jurídicas para hacer prevalecer el derecho a un medio ambiente adecuado, y sobre todo al darnos cuenta que en mucho han sido rebasadas estas legislaciones para tener un verdadero acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente; de ahí que se proponga una adecuación a las mismas para obtener un verdadero y justo equilibrio entre las actividades industriales y el respeto al derecho a un medio ambiente.

En el Capítulo Tercero, considerado como la parte medular de este trabajo de investigación, se explicará a detalle la legitimación en los contenciosos ambientales; es decir, los accesos procesales que tiene el particular, el Estado y la colectividad para ejercer su legitimación al derecho a un medio ambiente adecuado. Es aquí donde me aboco al tema de los intereses difusos y colectivos. En este punto, se realiza el análisis respectivo con el derecho comparado, para tener con mayor claridad lo que se requiere en nuestro Sistema Jurídico para alcanzar verdaderos mecanismos de responsabilidad por daños al medio ambiente.

Se contemplará el problema del reconocimiento de los intereses difusos y colectivos en nuestra legislación vigente, principalmente en el derecho procesal civil, al no tener la adecuación necesaria para un reconocimiento legítimo y real de los intereses difusos y colectivos. Se explicará la importancia de tener un sustento legal desde nuestra Constitución, que permita a cualquier persona o grupo que se sienta perjudicado ante algún daño ambiental, a acceder a los órganos jurisdiccionales a fin de lograr se finque la responsabilidad en materia ambiental.

Se describirá también la importancia de la función del Estado en la realización de las gestiones necesarias para alcanzar eficazmente lo que indica el artículo cuarto de nuestra Constitución Política con respecto al derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo.

En el último Capítulo, se explicará la importancia de la acción popular y las acciones colectivas en materia ambiental, las dificultades para reconocer dichas acciones y para ejercerlas procesalmente de acuerdo al sistema jurídico que se contempla en nuestros días.

Se analizará también las garantías procesales que debe otorgar el Estado en todo juicio que se quiera ejercer, y la importancia que tienen dentro del reconocimiento de la protección de los intereses difusos en el derecho ambiental.

En síntesis, este trabajo describe la problemática que enfrenta nuestro sistema jurídico para defender y tutelar el derecho que se tiene a un medio ambiente adecuado (artículo cuarto constitucional), y la existencia de un sinnúmero de barreras para accionar la maquinaria jurisdiccional, ya sea en materia civil, penal o administrativa, que conlleve a exigir el debido cumplimiento y respeto a dicho derecho.



## **CAPÍTULO PRIMERO.**

### **LA INFRACCIÓN A LA LEY Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.**

#### **1.1. La Libertad de Empresa.**

Para el desarrollo de este primer capítulo, será necesario previamente explicar de dónde emana una actividad industrial, es decir, de dónde parte ese derecho de realizar actividades de producción y de tráfico mercantil en forma general, para posteriormente enfocarlo a nuestro campo de estudio, esto es, en áreas comerciales, industriales, de servicios o aprovechamiento de recursos naturales en las que se afecte el medio ambiente.

Estas actividades nacen a partir de la libertad de empresa o de asociación, que es el derecho de unirse para crear una organización o persona moral que realice actividades con determinados objetivos, como pueden ser las industriales o las empresariales a pequeña, mediana o gran escala, que tengan como finalidad obtener beneficios o ganancias económicas, también llamadas utilidades. Esta libertad encuentra su fundamento jurídico en el artículo noveno constitucional:

*“Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...”*

Lo anterior, tiene estrecha relación con lo que indica nuestra Ley Fundamental, en su artículo quinto, que consagra el derecho de la libertad de trabajo y de dedicarnos a la actividad o actividades que más nos acomode, abarcando las industriales, de comercio, profesión, etc.

*“Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”*

En tal virtud, es a partir de la libertad de asociación y de trabajo donde nace el derecho de los particulares de realizar actividades como las industriales y comerciales.

De la explicación anterior, se desprende que la libertad de empresa es el derecho de actuar en la rama industrial, comercial o empresarial que se desee, sin trabas para allegarse de todos los

elementos que se necesitan para que ésta realice su actividad dentro de una sociedad, de una comunidad, e inclusive en todo un país o en otros continentes; pero dicha libertad es objeto de límites y restricciones, debido a que no puede traspasar los derechos de terceros. Pues no hay que olvidar que la libertad constituye un derecho subjetivo, natural y sagrado, que va vinculado a la naturaleza humana, como lo comenta el autor Bernard- Frank Macera: “... *En efecto, si los derechos son proyecciones del sujeto en cuya personalidad se insertan y si, por otra parte, la persona humana es esencialmente limitada, estos límites tendrán que alcanzar también a los derechos de que el hombre sea titular, y entre ellos, desde luego, a la libertad de industria.*”<sup>1</sup>

Por lo cual, la libertad es objeto de límites, cargas o deberes que dentro de un marco legal se establecen, ya sea de menor o mayor proporción, y que en forma específica: en la actividad industrial, será mayor en cuanto al riesgo, ya que éste potencialmente se puede convertir en un hecho y, por lo tanto, se invadirían y se atacarían los derechos de terceros; que, en la especie, serían los daños provocados al medio ambiente, a los recursos naturales e incluso a la propia vida humana. Por consiguiente, el legislador debe poner restricciones a la libertad de empresa, es decir, debe establecer limitantes que deberán estar plasmadas en una normatividad que indique los supuestos en que un particular requiere de una autorización, licencia, concesión, etc., así como las reglas, las sanciones y las excepciones a cada ramo industrial, dependiendo de su peligrosidad, e incluso es necesario que dicha libertad pueda vedarse por una determinación judicial, como posteriormente se desarrollará en el presente trabajo; pues no hay que olvidar que la industria es una de las actividades económicas a la que más se le deben poner restricciones, debido a que realiza procesos que potencialmente son susceptibles de provocar efectos negativos en el ambiente.

En nuestros días, siguen siendo insuficientes, e incluso son primitivas, las restricciones y sus formas de aplicación. Sin lugar a dudas, estas limitantes o cargas, como lo consideran algunos especialistas, son la consecuencia negativa de la prosperidad económica, ya que surgen a raíz de la contaminación y el grave riesgo de alterar los diversos ecosistemas y, en general, todo lo relacionado con el medio ambiente y su interrelación.

En ese sentido, las restricciones a la libertad de empresa, son vistas en muchas ocasiones como abusos por parte de la autoridad, ya que sirven de coartada para someter a la iniciativa privada a un amplio abanico de restricciones, debido a que es muy complejo definir cuál es el límite

---

<sup>1</sup> MACERA, Bernard-Frank. El Deber Industrial de Respetar el Ambiente. Editorial Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1998, p. 109.

o la restricción justa y necesaria para no opacar la actividad de los empresarios industriales, sin que por dicha actividad se vulneren y se ataquen los derechos de terceros, ya que tratándose de daños al medio ambiente se ataca no sólo a un grupo de personas, sino a la humanidad y a todo ser viviente que exista en nuestro planeta.

En el caso específico de que una empresa o persona quisiera realizar alguna actividad industrial tendrá que cumplir con ciertos requisitos, cargas o deberes para lograr desarrollar su actividad, es decir, tendrá que someterse al ordenamiento y potestades que tiene el Estado en el rubro de la garantía del interés general, pues el objetivo final de estas restricciones no es sino el de proteger los derechos que, como personas, cada uno de nosotros tenemos consagrados en la Constitución, pero que en conjunto son los derechos de la humanidad para garantizar su sobrevivencia en el medio ambiente y los recursos que éste le provea.

Tiene pues, esto último, una estrecha relación con el concepto de deber, ya que los industriales tendrán una carga, que puede ser positiva (cuando impone una conducta activa) o negativa (cuando exige que se abstenga de realizarse cierta conducta).

#### **1.1.1. Un Límite Objetivo a la Libertad de Empresa.**

En este orden de ideas, se entiende que el deber de respetar el ambiente representa un límite a la libertad de empresa, en forma concreta a las actividades industriales; pues, dicha carga jurídica forma parte de una normatividad que los particulares respetarán para poder actuar, y la autoridad deberá someterse a ésta y vigilar su cumplimiento.

Al respecto, en la actualidad existen restricciones que van desde el no poder realizar prácticas contrarias a la libre competencia o la de brindar seguridad social a los trabajadores hasta la de respetar el medio ambiente, a la cual desgraciadamente se le ha dado poca importancia en comparación a los primeros dos ejemplos mencionados; pero, sin lugar a dudas, no es menos importante, toda vez que si no se respeta y se cumple la normatividad aplicable, el medio ambiente estará en grave riesgo. Éste, que, en su diversidad, provee de todo lo necesario para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades primordiales y accesorias.

Pero, ¿por qué es importante entender que se deben respetar esas cargas, limitantes o restricciones que se imponen a la industria o a la empresa? Esto es necesario para lograr la proyección a futuro de la humanidad y de una mejor forma de vida. Sin embargo, la mayoría de los empresarios industriales tratan de aplicar mecanismos que les permitan aprovechar mejor y con menos costos su actividad, y así lograr mayores utilidades o beneficios económicos, pero a costa del desgaste y de la destrucción del medio ambiente que nos rodea.

En tal virtud, es necesaria la creación de una normatividad adecuada, en la que se establezcan procedimientos sencillos para ejecutar esas restricciones, y cuyas disposiciones sean realmente efectivas en la conservación del medio ambiente; sujetándose al límite intrínseco y connatural de no perjudicar a los demás y de realizar de la mejor manera posible los objetivos o finalidades para los que una empresa (industria) fue creada.

Entonces, por un lado, existe la necesidad de que exista la libertad de empresa, específicamente de la industria, para que ésta, en el ámbito económico y mercantil, produzca una serie de bienes que al final del proceso se convertirán en satisfactores para las personas y que en conjunto producirán un desarrollo económico y social; pero, a la vez, no es viable que, para satisfacer esas necesidades vitales de la comunidad, las empresas realicen actos o mecanismos a costa de la destrucción del medio ambiente. Es decir, se requiere de ambas circunstancias, y será ahí el campo de trabajo de muchos especialistas e investigadores para lograr un justo medio entre las finalidades de ejercer esa libertad de industria y el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; derecho que está consagrado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, punto que se analizará en el capítulo de la responsabilidad ambiental en el Sistema Jurídico Mexicano.

En ese orden de ideas, se requiere de la existencia de las industrias, pero, al mismo tiempo, es imprescindible que se respete y se logre conservar el medio ambiente lo mejor posible. Se trata de no reducir este círculo en puro economismo, sino que se debe entender que los efectos y las consecuencias que se produzcan por la falta de normatividad para sancionar y ejecutar las restricciones establecidas por el Estado, serán sin duda muy costosas; y, en consecuencia, es muy importante que se establezcan restricciones o cargas jurídicas a los empresarios, denominadas genéricamente como “autorizaciones administrativas”, que es una de las formas que el Estado tiene para otorgar, controlar, sancionar y regular las actividades industriales.

Bajo esa tesis, debemos entender que todos, sin excepción, formamos parte del medio ambiente y, por ende, lo necesitamos para proyectar nuestras vidas y lograr un desarrollo como seres humanos dentro de una sociedad, lo cual no se podría realizar a pesar de todo el capital que produjera la industria.

### 1.1.2. La Autorización Administrativa.

Ahora bien, es necesario entrar al estudio de las autorizaciones administrativas en el ejercicio de las actividades industriales.

En primer término, se debe entender como autorización administrativa al *“acto de la administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente.”*<sup>2</sup>

Para el autor Rafael I. Martínez Morales, la autorización administrativa: *“Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.”*<sup>3</sup>

Por lo tanto, una autorización administrativa constituye, en realidad, una carga o condicionamiento previo al derecho del particular de ejercer la libertad de empresa, pues se considera que *“La autorización, en efecto, se configura como un condicionamiento previo al ejercicio de la libertad de empresa (como límite del acceso al mercado y no, en rigor, como límite de su realización misma) y, además, en estrecha relación con lo anterior, se trata de un límite indirecto, en cuanto la instrumentación de su exigencia requiere una iniciativa del particular, una iniciativa que responde precisamente a su voluntad de concretar un proyecto industrial.”*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> JORDANO FRAGA, Jesús. *La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado*. 1ª Ed. Editorial J.M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995, p. 243.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º Cursos*. 3ª Ed. Editorial Oxford University Press-Harla, México, 1998, p. 270.

<sup>4</sup> MACERA, Bernard-Frank. *Op. cit.*, p. 139.

En tal virtud, la autorización administrativa es un condicionamiento previo al ejercicio de la libertad de empresa, se trata de un límite indirecto, ya que para que exista una autorización se requiere previamente la voluntad de ejercitar la libertad que se posee; en este caso, la libertad de empresa. El particular deberá actuar en forma específica o realizar acciones para poner en marcha una empresa o industria; y, dependiendo del ramo en que se desarrollará, tendrá la necesidad de reunir los requisitos exigidos por la normatividad para que su proyecto se vuelva una realidad. Pero, ante todo, se requerirá de la voluntad del particular indudablemente para que la maquinaria del Estado realice su trabajo y pueda así dar una autorización administrativa dentro de las atribuciones que le compete a cada autoridad.

De ahí la idea de que se trata de una carga, debido a que el particular que decide ejercer dicho derecho no es libre de someterse o no al contenido de ésta; es decir, es libre de ejercer un derecho, que es la libertad de asociarse, de crear una empresa o industria y de escoger el ramo o el campo que dicha organización abarcará, pero, una vez que se den los elementos necesarios para que el particular ejercite el mencionado derecho, en ese momento se sujeta a las cargas, deberes, requisitos y normatividad correspondiente.

Así, en el caso de no obtener previamente dicha autorización por la autoridad facultada para ello, el efecto sería la clausura, suspensión e inactividad de la empresa o industria.

La autorización es indispensable para emprender una nueva industria, ya que guarda una estrecha relación con el deber que limita la actividad industrial, pues, aparte de regular la actividad, sirve como marco de exigibilidad y fiscalización por parte de la autoridad, lo cual sin lugar a dudas sirve de parámetro en la imposición de las sanciones por el incumplimiento de la normatividad que le atañe en su campo de desarrollo; y, obviamente, habrá ramas de la industria en que los requisitos para obtener la autorización sea más sencilla que en otras, pero no dejan de ser una autorización y una carga al empresario que quiere realizar una actividad económica.

Es importante precisar que dentro de los efectos que produce la autorización administrativa, uno de los más importantes, es la relación que nace entre la autoridad y el particular, pues las demás consecuencias giran alrededor de la naturaleza de la autorización operativa o de funcionamiento, debido a que si la autorización se otorga con estricto apego a la normatividad y requisitos específicos para la actividad a desarrollar, se debe entender que dicha industria de inicio marcará una tendencia de cumplimiento a éstas; pero, si desde un principio se otorga una autorización sin la

precisión de que dicha empresa reúne todos los elementos exigidos por la ley, se tendrá a futuro a una empresa potencialmente perjudicial y violatoria de la normatividad vigente.

Al respecto, las autoridades deben poner más atención en el otorgamiento de las autorizaciones a los particulares, que en este caso tengan que ver con la industria o con empresas que en su actividad tengan estrecha relación con el impacto ambiental, debido a que éste es el origen o el nacimiento de la actividad económica de una empresa, y de ahí partirá para hacerle exigible sus obligaciones y, en su caso, imponerle sanciones en caso de violación a la ley aplicable. Es decir, la autoridad tiene que poner más énfasis en analizar a qué empresa o empresario se le entregará el permiso para realizar la actividad solicitada, así como si la empresa es viable en el presente y en el futuro para cumplir con los deberes y demás cargas jurídicas que se implementen para disminuir los riesgos al medio ambiente o, en su caso, deberá, si no es así, negar dicha autorización; pero será mejor que desde el inicio se niegue la autorización, a que durante la vigencia de la misma se realicen los parches necesarios para lograr operar conforme a la normatividad, situación esta última muy frecuente en nuestros días.

Ahora bien, se considera que dicho acto, *"... en efecto, hace surgir una relación jurídica permanente entre la Administración y una empresa, en la cual, con el fin de proteger el interés público, el ordenamiento atribuye a la primera la potestad de imponer a la segunda durante toda la vigencia de dicha autorización determinadas exigencias susceptibles de incorporarse conceptualmente en la noción de obligación (lo propio de las obligaciones, en efecto, es enmarcarse en relaciones jurídicas)."*<sup>5</sup>

En ese sentido, la industria o empresa tiene obligaciones y deberes que cumplir para ejercer su actividad conforme al derecho vigente.

Al respecto, es necesario citar la definición de obligación que da la Instituta de Justiniano: *"la obligación es un vínculo jurídico que nos constriñe en la necesidad de pagar una cosa según el derecho de nuestra ciudad (obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura...)."'*<sup>6</sup>

<sup>5</sup> MACERA, Bernard-Frank. *Op. cit.*, p. 141.

<sup>6</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Teoría de las Obligaciones*. 5ª Ed. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 1.

Así, la obligación es la relación jurídica que existe entre una persona, a la que se le denomina deudor, con otra, denominada acreedor, y que esta última puede constreñir al deudor a realizar una prestación a su favor.

Ahora bien, en el tema que se desarrolla es necesario señalar que el deudor es la empresa o industria, y el acreedor, en cierta forma, es la autoridad administrativa que ejerce sus atribuciones; y, menciono que es en cierta forma, debido a que las ejerce porque se encuentran consignadas en una ley, reglamento u otro ordenamiento de carácter general que tienen sustento en el orden público o en el bienestar de la colectividad, que en materia ecológica es la comunidad en que la industria se desarrolla.

En el rubro de las fuentes de las obligaciones, el autor Planiol, señala que: *“Todas las obligaciones derivan de dos fuentes: el contrato y la ley. En el contrato, la voluntad forma la obligación y las obligaciones no convencionales tienen su fuente en la ley, son obligaciones legales. A falta de un contrato, el nacimiento de una obligación no puede tener otra causa sino la ley: el deudor no está obligado porque él lo ha querido; su voluntad sería impotente para vincularlo, puesto que estaría aislada y no respondería a la de su acreedor; si la obligación existe, es porque el legislador lo quiere”*.<sup>7</sup>

Esto es, la obligación no se desprende de un contrato, la ley directamente la contempla, debido a que se realizó el supuesto o la hipótesis jurídica que se describe en ella, y por ende se condiciona el nacimiento de la obligación al darse en la realidad la hipótesis que la norma marca.

Por su parte, el jurista Bonnecase, considera que: *“La ley es la fuente suprema de la obligación, en realidad es la única fuente que es puesta en movimiento por el acto jurídico y el hecho jurídico. El contrato, cuasi contrato, delito, cuasi delito, estas nociones están dominadas por las dos nociones más generales de acto jurídico y de hecho jurídico. Cada una de estas fuentes no tiene una existencia autónoma, ellas se funden unas en otras. La noción del contrato absorbe en la de acto jurídico; el hecho jurídico incluye las nociones de cuasi contrato, de delito y de cuasi delito”*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 16.



En nuestro caso, se debe considerar que la fuente de las obligaciones, en materia ecológica, es la ley.

Al analizar estas definiciones, se desprende la utilización de los vocablos acto y hecho jurídico. Por acto, se entiende: *“la manifestación de la voluntad, reconocida por la norma jurídica, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho consistentes en la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones.”*<sup>9</sup>

Mientras que el hecho jurídico, en sentido estricto, es *“el acontecimiento que menciona la norma jurídica y que al realizarse produce consecuencias de derecho consistentes en la creación, transmisión, modificación o extinción de las obligaciones, sin requerir para la producción de esas consecuencias de la intención de crearlas.”*<sup>10</sup>

Es por eso que, al existir la voluntad de realizar alguna actividad económica, se requiere el cumplimiento de ciertos requisitos que se encuentren previstos en la ley o normatividad aplicable, constituyendo el nacimiento de la obligación y que señala la hipótesis normativa durante toda la vigencia de la actividad que se desarrolla, por lo que la voluntad del empresario lo llevará inminentemente a cumplir con las obligaciones establecidas por el legislador, aun cuando éste quisiera evitarlas, pues son obligaciones legales como se ha explicado en las líneas anteriores.

En tal virtud, la autoridad puede revocar las autorizaciones que emitió en su momento, cuando se ha incumplido con alguna de éstas por parte del particular, ya que si bien es cierto que la autorización genera al particular el derecho de ejercerla, a su vez, se condiciona su efectividad a la adecuación de la actividad proyectada con el interés general. Y, como se ha visto, al darse el otorgamiento, se establece una relación jurídica entre el gobernado y la autoridad, que sin lugar a dudas es *“una relación en la que esta última tiene como misión vigilar el mantenimiento de dicha compatibilidad a lo largo de la actividad.”*<sup>11</sup>

Cabe señalar que dentro de las sanciones que puede ejercer la autoridad, se encuentran: la multa, la clausura temporal o definitiva, la revocación, el arresto administrativo, el decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos, etc.

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>11</sup> MACERA, Bernard-Frank. *Op. cit.*, p. 143.

### 1.1.3. Tipos de Autorizaciones Administrativas.

Una vez que se ha definido qué debe entenderse por autorización administrativa, así como la explicación de cada uno de los elementos que la integran y su importancia en materia ambiental, es necesario mencionar que el derecho administrativo reconoce diversos tipos de autorizaciones para las distintas actividades que los particulares quieran realizar.

La doctrina considera que la autorización es el género, y los demás conceptos, que a continuación se detallan, son las especies de la misma.

#### a) Permisos.

Se definen como *“el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto, no se trata de un privilegio.”*<sup>12</sup>

#### b) Licencias.

Éstas, *“son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio.”*<sup>13</sup>

#### c) Concesiones.

La concesión, no es otra cosa que *“la figura jurídica que le permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales.”*<sup>14</sup>

El Estado tiene una enorme cantidad de tareas que debe cumplir de acuerdo a sus atribuciones para lograr sus fines; pero, al no ser capaz de realizar todas esas tareas directamente,

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. cit.*, p. 270.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 231.

busca, por medio de la concesión, encomendar dichas actividades a los particulares, que las consideran como una gran oportunidad por el significado económico que representan.

Por ende, las autorizaciones, permisos, licencias y concesiones son actos administrativos formales, y los cuales se encuentran regulados en las leyes y reglamentos administrativos, en los que se señala en forma detallada los requisitos, vigencia, sanciones, competencia y demás elementos que se requieren para la obtención de cada uno de ellos, dependiendo de la materia en que se pretende ejercer por parte del particular.

#### **1.1.4. Régimen Jurídico de las Autorizaciones en Materia Ambiental.**

Sin lugar a dudas, las autorizaciones más importantes en materia ambiental son las que cubren las actividades potencialmente agresoras al medio ambiente, que se encuentran contempladas en las leyes y reglamentos relacionados con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como son, entre otras, las siguientes:

- a) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.
- b) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- c) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.
- d) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.

Ahora bien, en el rubro de las autorizaciones, se consideran como líneas básicas del régimen jurídico de éstas: *“la necesidad de la obtención previa de las mismas, la posibilidad de negar su otorgamiento cuando éste es incompatible con los objetivos de preservación ambiental; el carácter operativo de las mismas, y la posibilidad de suspensión o de modificación de las*

*condiciones por circunstancias sobrevenidas, así como de su revocación en caso de incumplimiento de sus condiciones.*<sup>15</sup> Las cuales, se explican a continuación:

1.- *La necesidad de la obtención previa de las mismas.* No se puede ejercer una actividad comercial, industrial, de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales, sin la previa obtención de la debida autorización, ya sea a través de la concesión, licencia, permiso o simple y llanamente una autorización; pues, el no hacerlo, constituye una infracción administrativa, ya que regularmente las normas ambientales fijan ese carácter previo.

2.- *La posibilidad de negar su otorgamiento cuando éste es incompatible con los objetivos de preservación ambiental.* No por el simple hecho que un particular solicite la licencia, concesión, permiso o la autorización, ésta procederá; pues, es aquí donde resulta de suma importancia la actividad de la autoridad, debido a que ésta puede considerar que no cumple con los requisitos que la normatividad aplicable exige para el ejercicio de dicha actividad y, por ende, negar de entrada el otorgamiento de dicha autorización. Pero, además, la autoridad podría considerar que el otorgárselo al particular es incompatible con los fines de preservación ambiental, y que es potencialmente riesgoso el que realice dicha actividad sin los requisitos establecidos.

Debo mencionar que aquí es donde posiblemente se deja a un lado los fines de preservación ambiental y se considera que, por política y desarrollo económico, debe otorgarse una autorización, pues el otorgarla significa empleos, ingreso por recaudación fiscal, de capital y de una serie de elementos que favorecen el desarrollo de una comunidad o de un país, aunque se perjudique la protección al ambiente.

3.- *Carácter operativo de las mismas.* Uno de los efectos que se pretende con las autorizaciones, es que el Estado tenga un control de las actividades a las que está dando su visto bueno, es decir, busca encauzar u orientar positivamente a través de éstas la actividad de su titular en la dirección que previamente se ha definido en los programas o planes sectoriales.

4.- *Posibilidad de suspensión o de modificación de las condiciones por circunstancias sobrevenidas, así como de su revocación en caso de incumplimiento de sus condiciones.* La sanción más severa que puede darse al tenerse una autorización, es la revocación de ésta y no la suspensión

---

<sup>15</sup> JORDANO FRAGA, Jesús. *Op. cit.*, p. 245.

en sí, debido a que esta última es subsanable en el futuro para poder ejercer nuevamente dicha autorización; pues hay que recordar que lo que se persigue con las autorizaciones, entre otras cosas, es la de tener un instrumento preventivo.

Una suspensión puede darse cuando las circunstancias o condiciones se han alterado o modificado, y no necesariamente pueden nacer éstas provocadas directamente por el titular de la autorización, sino también pueden provocarse por factores externos a éste; y, la autoridad podrá resolver si se trata de una suspensión temporal o definitiva.

Sirve de apoyo la siguiente idea: *"las autorizaciones en materia ambiental son verdaderos actos condiciones, de las que no nacen derechos adquiridos, al mantenimiento de las mismas ni a su inmutabilidad. Como ha explicado Fernández Rodríguez, nadie puede adquirir legitimamente, y menos a través de un simple instrumento autorizatorio, el derecho a dañar a otro o a crear situaciones permanentes de riesgo para terceros."*<sup>16</sup>

El otorgamiento de las autorizaciones dentro del ámbito ambiental no es algo que sólo afecte a un número pequeño de personas, sino que cada autorización afecta a toda una comunidad que posee el derecho a un medio ambiente adecuado. Por eso, son importantes las formas y los parámetros en que la autoridad se rige para considerar cuándo es viable o no otorgar una autorización, porque la autorización no sólo produce una relación jurídica exclusiva entre la autoridad y su titular, sino que, tratándose del medio ambiente, también afecta a terceros, ya que tienen el derecho que consagra el artículo cuarto constitucional, en los siguientes términos.

*"Artículo 4...*

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

5.- *Tendencias de evolución.* Este punto se refiere a que a mediano y largo plazo serán las estructuras jurídicas en materia ambiental lo que permitirá que toda persona tenga un medio ambiente adecuado; y, para lo cual, será necesario promulgar normas más efectivas, y sobre todo mecanismos que permitan lograrlo, e incluso adoptando medidas en contra de posibles beneficios económicos o materiales.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 248.

El autor Jordano Fraga, considera que son tres los elementos que deben ser las bases de la futura actuación: *“el reforzamiento de los medios de inspección y policía, los instrumentos de promoción ambiental (estímulos económicos de todo tipo, impuestos y tasas ecológicos, subvenciones, etc.), y la participación.”*<sup>17</sup>

Apoyo lo que manifiesta dicho autor, sobre todo en que debe darse promoción y beneficios de carácter económico a los particulares que desarrollen alguna actividad y que busquen no repercutir en el medio ambiente, y en que debe darse una participación masiva y directa cada vez mayor a la sociedad, debido a que sólo con la participación activa de todos nosotros, independientemente del campo en que realicemos nuestra actividad laboral, se podrá tener la fuerza y la convicción necesaria para lograr un verdadero desarrollo sustentable en materia ambiental; y, lograr así que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, y permitir la efectividad en la preservación, restauración y mejora del medio ambiente.

Terminaré explicando este punto, con la siguiente idea: *“La sociedad de nuestros días debe articularse y ponerse en pie en su propio interés. Asociaciones, empresas, colectivos, colegios profesionales e individuos deben ser sujetos de su propio destino. Nadie por sí solo, ni siquiera la poderosa Administración, es capaz de realizar las transformaciones que los tiempos demandan.”*<sup>18</sup>

## **1.2. La Causa de la Imposición a la Industria de la Obligación de Respetar el Ambiente.**

Después de haber analizado el sustento legal, las características, los elementos y el origen de una actividad, ya sea comercial, industrial, de servicios, e incluso el aprovechamiento de recursos naturales, y de haber explicado la base principal que permite desarrollar y controlar dichas actividades (las autorizaciones administrativas), que se consideran por varios autores como una condición que limita la libertad de empresa o de asociación; procedo a explicar el ¿por qué? y el ¿para qué? de estas limitantes, cargas, restricciones o actos de molestia a los titulares que pretenden desarrollar una actividad económica, a fin de respetar el ambiente.

A partir del concepto de obligación que se ha analizado, me enfocaré a explicar la causa de respetar el medio ambiente por parte de los empresarios que desarrollan una actividad industrial.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 250.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 253 y 254.

### 1.2.1. Perspectiva General.

La forma más viable para tener un acercamiento a los hechos que legitiman el sometimiento de la industria a la obligación de respetar el ambiente, parte desde aquellos que suelen servir de base para realizar o poner en contacto a los sujetos de una relación jurídica, creando entre ellos el vínculo de control y, al mismo tiempo, de deber.

Al hablar de la causa, se tiene que incluir a los hechos jurídicos, pues a éstos se les atribuye la capacidad de producir, por sí o en unión de otros, un efecto jurídico, que puede llevar a la creación, pérdida o modificación de un derecho.

De la realidad que se vive día con día en nuestro entorno, de los efectos de la creación de tecnologías y de las actividades que permiten satisfacer nuestras necesidades, pero en perjuicio del entorno que nos rodea, se generan los hechos que llevan a la autoridad a imponer a las industrias obligaciones ambientales; es decir, desgraciadamente la causa o causas de la imposición de la obligación de respetar el ambiente por parte de la rama industrial nace después de que se ha causado algún daño y se trata de crear figuras jurídicas y la normatividad para evitar o disminuir dichos efectos en la naturaleza, por lo que su finalidad no es preventiva, sino correctiva.

El deber de respetar el ambiente por parte de los industriales, regularmente inicia una vez que se ha visto que cierta actividad produce algún efecto nocivo en el entorno donde ésta se desarrolla, o cuando las actividades de una empresa generan, por sus características o conexión con diversos recursos naturales, algún daño o contaminación al medio ambiente, por lo cual se crean figuras jurídicas que eviten o reduzcan los daños, como son las ya señaladas autorizaciones administrativas.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contraponen dos aspectos, ya que, por un lado, en los artículos quinto y noveno, se define la libertad de trabajo y de asociación (empresa); y, por el otro, en su artículo cuarto, consagra el derecho ambiental, al señalar que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Lo cual implica que, al ejercitar la libertad de trabajo o empresa, se ataquen otros derechos también reconocidos por nuestra Ley Fundamental.

Así, por un lado, se establece que los particulares pueden dedicarse a la industria, profesión, etc., que mejor consideren, pero, a su vez, para poder desarrollarla se debe cumplir ciertos requisitos que limitan dicha libertad, porque también se encuentra protegido en nuestra Carta Magna que todos tenemos el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado, que sin lugar a dudas es primordial, debido a que es lo que permitirá que las circunstancias se desarrollen favorablemente para que las próximas generaciones sigan teniendo los recursos naturales que les permitan dedicarse a la industria, comercio o trabajo que deseen; ya que, si fuera al revés, sería imposible dedicarse a la industria o comercio que más les acomode, pues ni siquiera se tendría el medio ambiente adecuado para allegarse de los recursos primarios que lo permitan.

Así pues, la causa de la imposición a la industria de la obligación de respetar el ambiente, nace de los efectos que han producido en el pasado las diversas actividades económicas que han repercutido en la naturaleza, de los abusos y negligencias de parte de los particulares de ejercer el derecho de libertad de empresa; por lo que, al no tomar las precauciones o cuidados por voluntad propia de respetar los derechos de terceros, se hace necesario que la autoridad ejerza los mecanismos y marcos legales que obliguen a la industria a respetar el ambiente, incluso coercitivamente para lograr el fin que pretende nuestra Constitución en su artículo cuarto.

### **1.2.2. Pautas de Actuación de la Administración en la Imposición a la Industria de Respetar el Ambiente.**

La autoridad debe ejercer y cuidar que esto se realice lo más eficazmente, sin caer en los excesos y abusos, trazar limitantes de acuerdo a cada tipo de actividad que tenga una repercusión, ya sea mínima o potencialmente peligrosa, en el medio ambiente, dependiendo de la zona geográfica, naturaleza, daño o perturbación al ambiente, entre otras; pues, sería incomprensible, por ejemplo, el establecer un estándar de calidad del aire a todas las industrias o empresas cuando cada una de éstas, por su actividad, generan daños y residuos distintos. Por lo tanto, la autoridad deberá ejercer sus atribuciones adecuadamente y analizando las necesidades de cada población o entorno donde se ejerza una actividad industrial, pues no se puede dar un trato igual a la industria que físicamente se encuentra en un ambiente más dañado o afectado que una donde no existe tal situación.



Pues, *"sencillamente la realización de los presupuestos fácticos que aquí se contemplan, esto es, el ejercicio de una actividad potencialmente contaminante, no solamente legitima a la administración para actuar, sino la compela hacerlo. Este aspecto constituye un punto de referencia ineludible en la puesta en marcha de los mecanismos de responsabilidad administrativa."*<sup>19</sup>

Las normas jurídicas le permiten a la autoridad cierta flexibilidad y maniobra en la modulación de la intensidad de la medida gravosa, debido a que se debe permitir que existan las actividades económicas (libertad de trabajo y de empresa), que permitan el desarrollo del país, sin menoscabo de la protección adecuada al medio ambiente; teniendo y buscando siempre las bases de carácter general para la protección de éste, sin importar la actividad o zona geográfica donde se encuentre la industria.

### **1.2.3. Método de Ponderación: Costo-Beneficio.**

Al hablar de la causa de la imposición a la industria de respetar el ambiente, es necesario vincular el costo-beneficio que implica el obligar a la industria a acatar dichas restricciones, principalmente las autorizaciones administrativas, en las que deberá tomarse en cuenta siempre las circunstancias jurídicas, sociales y económicas que existan en cada situación específica, buscar el justo medio entre los diferentes intereses que existen, ya sea, por un lado, la de generar ingresos y capital al desarrollar cierta actividad económica, y, por otra parte, la protección al ambiente.

Así pues, *"se trata de un método de análisis económico bien conocido en Derecho Administrativo, un método cuya utilización fue impulsada en gran medida por el Conseil d'Etat para buscar nuevas técnicas de control que garanticen los derechos y libertades de los ciudadanos (el derecho de propiedad, la libertad de comercio e industria) y para reencontrar el equilibrio de los diferentes intereses en juego, frente a las técnicas de actuación intervencionista del Estado industrial y comercial."*<sup>20</sup>

Es de suma importancia que la autoridad o la administración ejerza sus atribuciones de acuerdo a los objetivos y fines por las que fueron creadas, ya que de esto depende que se logre respetar los

---

<sup>19</sup> MACERA, Bernard-Frank. *Op. cit.*, p. 170.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 173.

diferentes derechos que los particulares tienen consagrados en la Constitución, buscando el bienestar general.

#### **1.2.4. Criterios de Ponderación.**

Debe existir necesariamente en la causa de la imposición a la industria de respetar el ambiente criterios que permitan en forma adecuada crear los elementos necesarios para ejercer un verdadero control de las actividades industriales y su efecto en el ambiente. Estos criterios ayudarán a guiar la actuación del órgano competente en valorar los datos, estadísticas y demás investigaciones científicas, y obteniendo el beneficio que produce el limitar cierta actividad industrial.

Sin lugar a dudas, para que dicha obligación logre su cometido, es necesario que la administración reúna previamente ciertos elementos que den una visión objetiva de la forma y de los elementos jurídicos que se requieran para que sea eficaz la existencia de dicha imposición.

En tal virtud, la autoridad tiene que valorar todo en su conjunto, debido a que la industria queda sujeta a ciertas prestaciones ambientales, y esto acarrea efectos en la actividad productiva: costo social, económico y financiero; por lo cual, se debe cuidar que el ejercicio que realiza la autoridad de control y de imposiciones o gravámenes a la industria, en materia de derecho ecológico, sean congruentes, eficientes y que la población observe los beneficios que esto produce.

#### **a) Valoración del Contexto Económico Actual.**

La imposición de gravámenes en la industria, trae consecuencias negativas en la economía, porque desgraciadamente no hemos sido capaces de entender a fondo la importancia de respetar el entorno ecológico, pero más aún la de no saber el verdadero beneficio que trae a futuro el respetarlo.

México es uno de los países con más atraso en derecho ambiental, y considero que actualmente se toma a la ligera la importancia de tener un medio ambiente sustentable, y se privilegia las ganancias económicas que genera la industria, sin que se repare en el daño que provoca el desarrollo de tal actividad.

Es cierto que lo complicado y lo costoso de contar con un equipo adecuado para lograr una disminución en los efectos directos en la naturaleza hace más dura la labor administrativa de eficientizar las imposiciones a la industria; pero, también es cierto que, ligado a esto, la gran barrera que existe para lograr que los empresarios industriales perjudiquen lo menos posible al medio ambiente, es sin lugar a dudas la crisis económica y el atraso tecnológico que tiene nuestro país.

Hoy, nadie desconoce que las crisis económicas producen atraso en todas las ramas o áreas de un país, y más aún en aquellas en que apenas empiezan a consolidarse o abrirse camino en las actividades tecnológicas e industriales, y en la medida en que se pueda subsanar las necesidades primordiales de una sociedad, como es el empleo, la salud, la educación, etc., se podrán lograr mejores resultados en el control del daño a los recursos naturales y al medio ambiente, por lo que sólo progresando en los demás rubros del país, principalmente en los económicos, se logrará avanzar en una cultura de respeto al medio ambiente.

#### **b) El Control de Validez Causal de la Imposición de la Obligación.**

No puedo dejar de mencionar que la validez causal de la imposición de la obligación de hacer que la industria y que los particulares respeten al medio ambiente, es con base en los resultados, mientras no sean visibles y reales estos efectos sobre el ambiente, los empresarios lo tomarán como gravámenes, restricciones inútiles y como una gran carga para respetarlas y ejecutarlas, y buscarán de cualquier forma burlar dichas imposiciones; lo cual propiciaría que los fines que se persiguen al obligar a la industria a respetar el ambiente, fracasaran y produjeran más daño.

Cuando sean palpables los resultados en materia ambiental, en ese momento los industriales advertirán que dicha obligación trae aparejada un beneficio para todos, incluyéndolos a ellos y a sus familias, pues los daños que ellos provoquen no los excluye de los efectos que se tengan; de ahí la importancia de lograr que la imposición a la industria de la obligación de respetar el ambiente logre los objetivos y fines deseados, pues sólo así seremos capaces de respetar los derechos de terceros.

### 1.3. Efectos de la Era Industrial en la Responsabilidad Civil.

La continua necesidad de la humanidad de proveerse de los satisfactores primarios hasta los suntuarios, ha propiciado que se inventen y produzcan los instrumentos que permitan allegarse y transformar las materias primas para obtener esos satisfactores; proceso que hoy se denomina “tecnología”.

El hombre a través de la tecnología facilita sus actividades industriales y laborales, produciendo más a menor costo económico; y, en consecuencia, se reduce la mano de obra y los recursos materiales, con tal de obtener un proceso rápido de recuperación de la inversión y de utilidades, e incluso lograr un impacto en el mercado internacional.

El derecho ha tenido la necesidad de adecuarse a las necesidades que cada época exige; de manera que, al hablar de la industria, y de los efectos que ha producido en el campo jurídico, no puede dejar de vincularse con la responsabilidad civil, principalmente porque la industria utiliza la tecnología para obtener beneficios, que en la mayoría de las veces provocan daños al medio ambiente, los cuales deben ser reparados por las vías legales correspondientes.

Se considera que la era tecnológica inició con la aparición de la máquina de vapor, y los grandes inventos que permitieron producir más a un menor costo, lo cual desencadenó la Revolución Industrial.

Al respecto, la jurista Graciela Messina de Estrella Gutiérrez, menciona que: *“la conjunción y complementariedad de los cuatro factores técnicos desarrollados desde fines del siglo XVIII hasta fines del siglo XIX: a) maquinismo textil; b) motor de vapor; c) técnica siderúrgica; d) construcción mecánica, aseguraron la transformación del mundo y su encaminamiento hacia una nueva época: la Revolución Industrial.”*<sup>21</sup>

A partir de la Revolución Industrial, surge el urbanismo, se crean las grandes ciudades, la gente que se dedicaba al campo o actividades agrícolas acude a esas grandes ciudades en busca de una mejor vida, y las fábricas absorben la mano de obra barata, crece desproporcionadamente la población y genera, sin lugar a dudas, el nacimiento del capitalismo.

---

<sup>21</sup> MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela N. *La Responsabilidad Civil en la Era Tecnológica Tendencias y Prospectivas*. 2ª Ed. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 34.

Se empezó a explorar nuevos caminos y nuevas formas de producción en los mercados y en la competencia entre las industrias, es decir, se transforman las concepciones sobre naturaleza, producción, desarrollo y finalidad de la vida social, lo que generó el crecimiento acelerado de algunas naciones, fenómeno al que se le denominó “industrialización”.

Sin embargo, el crecimiento y desarrollo desmedido de las ciudades ha traído aparejada la destrucción de los recursos naturales, por la creación de las grandes urbes o “ciudades de concreto”, ya que la industria en su afán de saciar su hambre económica y de crecimiento ha causado daño al medio ambiente, por lo que el derecho ha tratado de evolucionar también; pero, desgraciadamente, no ha sido a la par de la tecnología y de la era industrial.

Los civilistas han buscado la forma de subsanar o de crear figuras jurídicas en las que se pueda fincar responsabilidad por daños, y una de las más importantes es la denominada responsabilidad civil.

De ahí la idea de que *“La era tecnológica ya está creando en el Derecho nuevos y complejos problemas en el área de la reparación de daños.”*<sup>22</sup>

La responsabilidad civil cobró auge en los inicios de la Era Industrial, principalmente como una forma de defensa de los empleados de las grandes fábricas, pues es en éstas donde se cuenta con máquinas e instrumentos peligrosos para los trabajadores, y se buscaba que el patrón se obligase a resarcir los daños que se produjeran dentro de sus instalaciones, denominada en su momento “reparación de los accidentes laborales”.

La incidencia de la nueva tecnología en la industria hace necesario una regulación en materia de responsabilidad civil por los productos elaborados (daños al consumidor de servicios y productos), daños nucleares, daño ambiental, daños referente a la informática o sistemas, daño genético, daño por transmisión de enfermedades, daño colectivo; etc.

Dicho de otra manera, *“la era tecnológica no es solamente monética, telemática, robótica... pues mientras nuestra preocupación en la era industrial era cómo hacer las cosas,*

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 78.

*ahora el cuidado principal estriba en cómo manejarlas; dicho de otro modo: la clave de toda la sociedad pasa de proporcionar a "seleccionar."*<sup>23</sup>

Uno de los efectos de causar daño al medio ambiente, y por ende a los terceros, al estar regulado en nuestra Constitución, es sin duda la responsabilidad civil, además de las sanciones administrativas y penales que posteriormente se estudiarán.

### 1.3.1. Definición de Responsabilidad Civil.

En el diccionario de la Lengua Española, en las voces "responder", "responsabilidad", "responsable", se expresa lo siguiente:

- a) *"Responder.- Estar obligado a la pena y resarcimiento de un daño."*<sup>24</sup>
- b) *"Responsabilidad.- Obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, a consecuencia de delito, de culpa o de otra causa legal."*<sup>25</sup>
- c) *"Responsable.- Obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona."*<sup>26</sup>

Ahora bien, por responsabilidad civil se debe entender: *"la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación."*<sup>27</sup>

En nuestro régimen jurídico, en específico: en el Código Civil Federal, la responsabilidad se regula dentro de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, y que por el momento no entraré en mayores detalles, pues se estudiará a fondo en el capítulo dos de este trabajo; de manera que sólo me interesa que quede bien definido de manera general el tema de la responsabilidad civil en este punto.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>24</sup> Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 7ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 658.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Op. cit.*, p. 167.

De las definiciones proporcionadas, se entiende que al causarse un daño se origina la obligación del que lo provocó de repararlo, por lo que éste asume los efectos y consecuencias de su conducta o actividad y, por ende, es responsable.

Los elementos que se desprenden son, por una parte, el daño pecuniario, los hechos causantes del daño, la existencia de una relación de causalidad y, por supuesto, la obligación.

### **1.3.2. Daño Pecuniario.**

El daño pecuniario es la suma de los daños y perjuicios, es decir, *“es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido si no hubiese sucedido el hecho causante del daño.”*<sup>28</sup>

### **1.3.3. Hechos Causantes del Daño.**

Los hechos causantes del daño pueden ser propios o ajenos, en los siguientes términos:

A. Son hechos propios: el incumplimiento de una obligación, cometer un hecho delictuoso correspondiente al campo penal, lo que se considera como ilícito civil no delictuoso (pago de lo indebido), realizar un hecho lícito que cause un daño y que puede ser por el manejo de negocios ajenos; o bien, empleando cosas peligrosas, lo que se denomina “responsabilidad objetiva”.

B. Dentro de los hechos ajenos, se consideran como tales, por ejemplo, los que ejercen la patria potestad serán responsables del daño que causen los menores de edad, los patrones y dueños de establecimientos mercantiles responden del daño causado por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones, el Estado responde del daño causado por sus servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones, entre otras.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 168.

#### 1.3.4. Relación de Causalidad entre el Hecho y el Daño.

El daño debe ser una consecuencia inmediata y directa del hecho generador. Situación que en materia ambiental es muy difícil de visualizar en forma inmediata y directa, debido a que los daños que se causan a la naturaleza no son inmediatos, sino que se prolongan en el tiempo y sólo son visibles cuando se ha generado un daño irreversible.

No debo dejar de mencionar que pueden existir varios hechos generadores y que éstos produzcan un daño, o puede darse una actividad industrial y producir varios daños. Lo sutil y lo complicado de enlazar la responsabilidad civil con los daños al medio ambiente y los efectos de la era industrial, es precisamente que debe existir una relación entre el hecho generador y el daño provocado; pero, además, debe ser inmediato y directo, situación que en la gran mayoría de los casos es muy difícil de demostrar, pues, algunos daños ambientales no son perceptibles sino después de varios años e incluso décadas, y que para ese momento quizá la industria o el particular que generó el daño ya no exista, y, por ende, ¿a quién se le finca la responsabilidad civil?.

#### 1.3.5. Obligación de Reparar el Daño.

Esta obligación implica el restablecimiento de la situación anterior a la realización del daño o, en su caso, el pago de daños y perjuicios cuando no pueda ser posible el volver las cosas al estado en que se encontraban.

La doctrina denomina “indemnización” a la obligación de reparar el daño, la cual puede ser en especie ó en numerario. La primera consiste “en restablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho restablecimiento”<sup>29</sup>, mientras que la indemnización en numerario consiste “en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, o sea cuando no se puede indemnizar en especie.”<sup>30</sup>

Por ende, se deduce que en el caso de la indemnización en especie el daño se repara siempre en forma total, es decir, que las cosas vuelven al estado en que se encontraban previo al hecho generador; mientras que en la indemnización en numerario la reparación será parcial, en la mayoría

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>30</sup> *Idem*.



de los casos, debido a que aún si se pagarán todos los gastos y erogaciones que produzca el daño no se regresarían las cosas al estado en que se encontraban. Es decir, en materia ambiental, cuando un particular provoca un daño al realizar una actividad lícita o permitida por la ley, y éste pague el daño, jamás podría reponer, por ejemplo, una bahía y el ecosistema que ha destruido por arrojar sus desechos tóxicos; por eso, se considera parcial, porque el numerario que pague será insuficiente para restablecer el equilibrio ecológico en la zona dañada.

Terminaré este primer capítulo, diciendo que las bases y los principios que existen en materia de responsabilidad civil son importantes para lograr que los juristas entiendan, comprendan y puedan transformar el derecho al mundo cambiante que se vive día con día, y lograr una verdadera interacción en el campo de la reparación del daño en el medio ambiente.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

#### 2.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vista la parte final del capítulo anterior, es necesario ahora explicar cómo se encuentra regulada la materia de responsabilidad en el Sistema Jurídico Mexicano, y para ello partiré de la base en donde descansa toda la normatividad existente en nuestro país: la Constitución Política.

##### 2.1.1. Artículo 4° Constitucional.

En el artículo 4° de la Ley Fundamental, se encuentra el sustento de respetar el medio ambiente; y, por ende, de que las leyes secundarias contengan los medios necesarios para la obtención de la responsabilidad ambiental. Este artículo se encuentra dentro de las garantías individuales de igualdad, pues emergen otros puntos fundamentales del individuo, además ya del señalado.

Este artículo fue reformado el 28 de junio de 1999, adicionándole un párrafo quinto, para quedar en su parte conducente de la siguiente manera:

*“Artículo 4...*

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

En relación a lo anterior, el artículo primero de nuestra Ley Fundamental, prevé:

*“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”*

Esto es, al indicarse que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y al correlacionarlo con lo que indica el primer artículo del ordenamiento citado, se entiende que el Estado debe proveerse de todo lo necesario, ya sea de normatividad, medidas, políticas y planes, para hacer que tanto los particulares como el propio Estado logren el fin

que persigue nuestra Ley Fundamental al plasmar dicha garantía; y una de las formas para lograrlo es que en las leyes secundarias se determinen los distintos modos de responsabilidad ambiental cuando se incumplan las cargas o deberes por algún sujeto, además de los mecanismos para lograr la reparación del daño.

Se comprende, entonces, que la base jurídica de la responsabilidad ambiental tiene su pilar en el derecho subjetivo que proclama tal declaración, y que su goce, ejercicio y defensa depende de las bases y modalidades para el acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente que las leyes secundarias establezcan.

Al ser un derecho subjetivo lo que se consagra en dichos artículos, se provoca que exista una relación jurídica, en la que una persona está facultada, por la norma jurídica, para exigir de otra el cumplimiento de cierto deber jurídico, en el caso específico: al producirse un daño al medio ambiente, y al estar éste tutelado por la Constitución, ya que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, hace exigible la responsabilidad a través de las leyes que regulan cada caso en particular, que van desde el Código Civil y Penal Federal hasta la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Forestal, entre otras.

Así lo señala el autor Ignacio Burgoa, *“El derecho subjetivo stricto sensu, dice Recaséns Siches, es aquella situación en que una persona se halla en una relación jurídica, a virtud de la cual se le atribuye por la norma la facultad de exigir de otra persona el cumplimiento de cierto deber jurídico. En este sentido, se dice que una persona tiene un derecho subjetivo stricto sensus o una “pretensión”, cuando el último grado de actualización de un deber jurídico de otra persona está a disposición de la persona titular o activa.”*<sup>31</sup>

Si bien la responsabilidad ambiental toma forma mediante lo que se regula en las leyes secundarias, también existen otros artículos constitucionales que dan soporte a nuestro sistema normativo, en los cuales se pueden plasmar los mecanismos jurídicos para que los particulares puedan acceder a la reparación de los daños en materia ambiental.

---

<sup>31</sup> BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 542.

### 2.1.2. Artículo 25 Constitucional.

Empezaré por mencionar el artículo 25 de nuestra Carta Magna, el cual fue reformado el 28 de junio de 1999, en su párrafo primero, indica:

*“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”*

Asimismo, se reconoce que el Estado debe llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución, y que en el tema que se desarrolla sería la de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar del individuo, quien es el titular de dicha garantía.

En este orden de ideas, es necesario mencionar que al hablar de un medio ambiente adecuado y al estar implícito todo lo que tenga que ver con la naturaleza, ecosistemas y sus recursos, es decir, aguas, tierra y sus aprovechamientos; se tiene que relacionar con el artículo 27 del mismo ordenamiento, que en la parte conducente indica que la Nación tendrá el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; y, más adelante, hace referencia a que el Estado debe dictar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

### 2.1.3. Artículo 27 Constitucional.

El párrafo tercero del citado artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, prevé:

*“Artículo 27...”*

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán*

*las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”*

Al indicar que se deben tomar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales, da la pauta para que las leyes secundarias establezcan las figuras jurídicas que induzcan a los particulares a respetar el medio ambiente y los ecosistemas; y, en caso de no hacerlo, fincarles responsabilidad ambiental dependiendo de cada caso, que puede ir desde la responsabilidad que se consagra en materia civil hasta las hipótesis que señala la legislación penal en el rubro de delitos ambientales, así como de la que se describe en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

#### **2.1.4. Artículos 71, 73 y 115 Constitucionales.**

El fundamento constitucional para crear la normatividad secundaria que sea capaz de lograr que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, se encuentra en el artículo 71 de la Constitución, al señalar que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, dependiendo de las facultades que poseen cada uno de éstos.

Al respecto, en el artículo 73, fracción XXIX-G, del multicitado ordenamiento, se otorga al Congreso de la Unión la facultad de crear leyes secundarias en el rubro del medio ambiente, al indicar que:

*“Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:*

*...*

*XXIX-G. “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”*

Asimismo, en la última fracción del mencionado artículo, se indica que el Congreso de la Unión también podrá expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Por otra parte, el Título Quinto de nuestra Ley Fundamental indica, en su artículo 115, fracción quinta, inciso g), que el Municipio está facultado para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia. Asimismo, en el artículo 122 constitucional, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso j), con respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, indica que es facultad de ésta legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica, así como de legislar en materia civil y penal, esta última descrita en el inciso h) del mencionado artículo.

Si queremos ser más precisos con respecto a la materia procesal, en el tema de la responsabilidad ambiental en las distintas ramas a las que se le puede exigir a un particular que responda por negligencia o violación de alguna norma secundaria, ya sea civil, administrativa o penal, indudablemente se deben señalar los artículos que consagran las garantías procesales en el ordenamiento legal que se analiza, que van desde el artículo 14 constitucional, en el que se indica que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos; y, por ende, éstos se regirán por las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes que existan con anterioridad al hecho. Por eso, es importante que las leyes secundarias traten de cubrir todos los supuestos en que puede recaer la responsabilidad ambiental, y así poder exigirla.

Otro artículo fundamental, en materia procesal, es el 16 constitucional:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papales o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

Por otro lado, el artículo 17 constitucional indica, entre otras cosas, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes; además de señalar que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Menciono esto último, toda vez que la forma en que se podrán fincar las responsabilidades en nuestra materia, será a través de los Tribunales, siendo oído y vencido en juicio, el sujeto al que se le pretenda fincar alguna responsabilidad, cuya conducta actualiza la hipótesis normativa prevista en la ley secundaria.

Así pues, si bien tenemos toda una estructura jurídica en materia de responsabilidad ambiental, tanto en materia sustantiva, como adjetiva, ésta presenta vacíos.

## **2.2. En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

Sin lugar a dudas, uno de los pilares fundamentales dentro de las leyes secundarias que reglamentan las disposiciones que se indican en nuestra Constitución, con respecto a la materia ecológica y la protección al ambiente, es precisamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es de suma importancia que sea una ley general la que regule la protección al ambiente, pues, a través de ésta, se establecen las reglas, medidas, bases, parámetros y lineamientos a seguir tanto por las autoridades federales, locales y municipales, para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico que se sustenta en nuestra Constitución Política.

Las disposiciones contenidas en el ordenamiento en estudio, son de orden público y de interés social, y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

Esta ley retoma lo que señala nuestra Carta Magna, en su artículo cuarto, pero en el sentido de establecer las bases para garantizar el derecho que ahí se sustenta.

### **2.2.1. Antecedentes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, entró en vigor el día primero de marzo del mismo año, abrogó la Ley Federal de Protección al Ambiente del 30 de diciembre de 1981 (publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 11 de enero de 1982), la cual abrogó, a la vez, a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

A partir de su vigencia, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha tenido diversas reformas, las cuales han sido publicadas en el Diario Oficial de Federación el 13 de diciembre de 1996, el 7 de enero de 2000, el 31 de diciembre de 2001, el 25 de febrero de 2003 y el 13 de junio de 2003.

Por supuesto, estas reformas han ayudado a fortalecer los principios, objetivos y fines que persigue dicho texto legal; logrando, entre otras cosas, garantizar la participación corresponsable de las personas, ya sea en forma individual o colectiva, en los fines de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y desde luego de la protección del ambiente. Esto último se prevé en el artículo 1º, fracción VII, de la Ley citada.

### **2.2.2. Artículos Relacionados con la Responsabilidad Ambiental.**

Otro de los lineamientos que se establecen en el primer artículo de esta Ley, es la de adoptar medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de lo que la propia ley ordena, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Es decir, la responsabilidad ambiental que se describe en dicho ordenamiento legal, tiene sustento en diversos artículos, como es el artículo 1º, fracciones I, VII y X, al señalar que buscará que exista entre la sociedad una participación corresponsable, ya sea individual o colectiva, esto es, que los particulares debemos tener la obligación, por una parte, de respetar el ambiente, buscar su preservación y restauración del equilibrio ecológico en nuestras actividades, pero también implica el deber de denunciar los hechos que consideremos pueden ser causa de algún daño al medio ambiente; de ahí que se utilice la idea de una participación corresponsable.

Esa participación corresponsable puede ser tanto activa como pasiva, pues un particular al realizar alguna actividad debe cumplir con ciertas obligaciones y limitantes para lograr la preservación, protección y restauración al ambiente, por lo cual se convierte en un sujeto activo para lograr dichos fines; pero, también el particular puede ser pasivo, al no estar directamente



relacionado en su actividad con la obligación de cubrir ciertas cargas para lograr dicha protección y restauración, sino que su participación es la de denunciar los hechos que considere perjudiciales para los fines que se persiguen en dicha Ley.

Por tal motivo, la mencionada Ley, en su Capítulo VII, regula la denuncia popular, esto es, que toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedad en general, podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, e incluso ante otras autoridades, los hechos, actos u omisiones en los que se dañe al ambiente o puedan provocar desequilibrio ecológico, además de señalar los requisitos y formalidades que se observarán en la denominada denuncia popular.

Ahora bien, en el Capítulo III, denominado Política Ambiental, del Título Primero de dicho ordenamiento, se añade, con respecto a la responsabilidad, que el Ejecutivo Federal debe observar ciertos principios en la formulación y conducción de la política ambiental y demás instrumentos previstos en la ley en estudio, entre las que señala que las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico. De manera que, no sólo se sujeta la responsabilidad ambiental a los particulares, sino también a las autoridades correspondientes, pues es la autoridad precisamente la responsable de someter a los particulares en las obligaciones que se adquieren en materia del medio ambiente, de acuerdo a las actividades que se pretenden desarrollar, y es en quien recae la vigilancia y la aplicación de las sanciones de dichos incumplimientos y daños al medio ambiente.

Dentro de esta Política Ambiental, se indica, en la fracción I del artículo 15 del ordenamiento señalado, que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, esto es, que todos tenemos injerencia e interés en cada uno de los elementos u organismos que forman y le dan vida a dichos ecosistemas. Para un mejor entendimiento, diré que la ley define como ecosistema a *“La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados”*; por lo que todos los ciudadanos tenemos el derecho y la obligación de que dicho patrimonio sea sustentable en el tiempo, además de que la misma fracción citada indica que del equilibrio de los ecosistemas dependen la vida y, por lo tanto, el desarrollo productivo de nuestro país.

Por otro lado, en el mismo Capítulo III, se indica que quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que

cause, e incluso señala que también asumirá los costos que dicha afectación implique. Por ende, existe una responsabilidad al no actuar con diligencia para que disminuyan o se eviten los daños al medio ambiente en las distintas actividades que los particulares desarrollen, y que éstos tengan una injerencia en la preservación, restauración y protección al ambiente; incluso, señala, que la responsabilidad puede ser en forma pecuniaria, al establecer que el sujeto que provoque el daño estará obligado a asumir los costos.

Esto adquiere mayor sustento si lo relacionamos con el artículo 21, fracción III, del mismo ordenamiento, en el que indica que se deberá procurar que quienes dañen el medio ambiente, hagan un uso indebido de recursos naturales o alteren los ecosistemas, asuman los costos respectivos.

En este orden de ideas, el artículo 15, fracción V, de la multicitada ley, indica que la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones. Esto, sin lugar a dudas, es de suma importancia, debido a que, por lo especial de la materia ambiental, es necesario exigir conductas que llevan implícitas una responsabilidad por parte del particular no sólo en nuestros días, sino también a corto, mediano y largo plazo para hacer sustentable el principio constitucional que indica que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado.

Sin lugar a dudas, la forma de evitar que se dañe el medio ambiente, es la prevención; y, por ende, una forma genérica de evitar las responsabilidades. Al respecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 15, fracción VI, prevé:

*“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:*

*...  
VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos.”*

Es importante esta fracción porque da el contrapeso de las responsabilidades, esto es, que para no llegar al extremo de exigir alguna responsabilidad por cualquier tipo de daño ambiental, es necesario que se refuercen los mecanismos de prevención; de ahí la frase de que “es mejor prevenir, que lamentar”.

Otra fracción importante que constituye uno de los pilares fundamentales de esta Política Ambiental, es la fracción XI del mismo artículo 15, al indicar que:

*“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:*

...

*XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”*

Asimismo, en la fracción XII del artículo 15, se reafirma lo que se indica en nuestra Constitución Política, al señalar que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; y señala la responsabilidad que tienen las autoridades de tomar las medidas necesarias para garantizar dicho derecho constitucional.

Como podemos apreciar, el artículo 15 es muy importante porque contiene los principios en que descansa la Política Ambiental de nuestro país, e incluso toma en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas, al buscar que se garantice el derecho de éstas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Asimismo, prevé, en la última fracción, que la educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención, pues es la forma de evitar los daños ambientales.

El artículo 16 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, indica que las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, deberán observar y aplicar los principios que en el artículo 15 se enuncian, y particularmente los que se señalan en las fracciones I a la XV.

Este ordenamiento jurídico también prevé la responsabilidad inherente que trae a la par el realizar cierta actividad, esto es, cuando un particular desarrolla cierta actividad deberá cubrir cargas que implica el satisfacer la responsabilidad que conlleva realizar su actividad. Un ejemplo es la prevención y control de la contaminación del agua, al indicar que en el aprovechamiento del agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarlas en condiciones adecuadas para

su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas (artículo 117, fracción III, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Una de las formas en que se regula la responsabilidad ambiental en la ley que se estudia, son las sanciones administrativas, pues al incumplir ciertos deberes, cargas o requisitos, por parte de los particulares, se genera una responsabilidad (como ya se ha explicado en el primer capítulo de esta investigación). Esta responsabilidad puede recaer en una sanción administrativa, además de subsanar la ineficiencia u obligación a la que se está obligado.

Es por eso que existe en la multicitada ley, un capítulo entero de las sanciones administrativas, que va de los artículos 171 al 175 Bis, en el que se señalan las sanciones aplicables por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que son principalmente: la multa con un rango equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; la clausura temporal o definitiva, la cual puede ser parcial o total; el arresto administrativo hasta por 36 horas; el decomiso, el cual puede recaer en los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con las infracciones relativas a los recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos; y, la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Asimismo, se precisa los criterios que se deben tomar en cuenta para la imposición de las sanciones antes descritas, como la gravedad del daño producido, la existencia intencional o negligente por parte del particular, así como las condiciones económicas de éste.

Ahora bien, cuando la autoridad tiene la facultad de aplicar una o más sanciones administrativas, a solicitud del infractor o por parte de la misma autoridad, se podrá otorgar al responsable la opción de pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición de equipo para evitar la contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente, señalando además que no debe encontrarse dentro de los supuestos previstos en el artículo 170 del mismo ordenamiento; sin embargo, considero que darle dicha facultad discrecional a la autoridad respecto a imponerle la multa o no, y, en su lugar, permitirle que compre tecnología para prevenir o reducir los daños en materia ecológica, es de alguna manera permitirle al particular que desarrolle su actividad, sin que, por voluntad propia, busque dichas precauciones, pues se incita a que el sujeto lo realice hasta que la autoridad le finque alguna responsabilidad.

El citado ordenamiento también hace referencia a la responsabilidad penal en que se puede incurrir, específicamente en el orden federal, esto es, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe formular las denuncias ante el Ministerio Público Federal cuando tenga conocimiento del algún hecho que considere delictivo.

Recapitulando, esta ley, en materia de responsabilidad ambiental, dicta reglas de carácter general o lineamientos básicos, contemplados principalmente en los artículos 1, 15, 171 al 175 bis, 182, 188 y del 189 al 204, que van desde la responsabilidad inherente que genera propiamente una actividad, la responsabilidad económica o pecuniaria dirigida a la de asumir el costo del daño que se provoque, la corresponsabilidad que existe por parte de las autoridades y de los particulares, incluso en la posibilidad de presentar denuncias populares para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y, por supuesto, la responsabilidad penal, principalmente la facultad que tiene la Secretaría antes mencionada para la interposición de denuncias, pues, en este rubro, es la legislación específica la que regula las hipótesis y penas que se han de aplicar a los infractores de la norma penal en materia del medio ambiente, como se estudiará más adelante.

No puedo dejar de resaltar la vinculación que tienen los artículos señalados en el rubro de la responsabilidad ambiental, así como los principios que se indican para alcanzar los fines que persigue la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la legislación civil; pues, si bien es cierto que dentro de esta ley se señalan las modalidades y formas de conseguir la responsabilidad en materia ambiental, éstas retoman la importancia de la obligación de la reparación del daño una vez que se ha causado por los particulares, la cual encuentra sustento en la legislación civil, pues existen en ella las bases para conseguir jurídicamente dicha reparación, sin importar el ámbito de la materia.

Respecto a esto último, el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, indica 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...”*

### 2.3. En la Legislación Civil.

En este apartado, sólo analizaré las bases y principios en que se regula la responsabilidad civil en el Código Civil Federal, pues realmente no existe gran diferencia entre éste y el de cada una de las Entidades Federativas.

Dentro del punto 1.3. de este trabajo, he explicado lo que se debe entender por responsabilidad civil y los elementos que la integran. Ahora bien, partiendo de la base del concepto que fue analizado, es necesario destacar que dicha responsabilidad se encuentra dentro del Libro Cuarto, denominado “De las obligaciones”; Título primero, “Fuentes de las Obligaciones”; Capítulo V, “De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”; a partir del artículo 1910.

El artículo 1910 del Código Civil Federal, prevé que cuando el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo; sin embargo, nuestra legislación describe una excepción a esta regla, consistente en demostrar que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

A su vez, el artículo 1913 del Código Civil Federal señala que cuando una persona hace uso de instrumentos, aparatos o sustancias 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 por el daño que cause; y, por ende, tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para disminuir los riesgos o los posibles daños, y en caso de que no sea así, éstos estarán obligados a responder por el daño que se cause, además de indicar que el sujeto será responsable aunque no obre ilícitamente.

Cabe mencionar que, los hechos causantes del daño pueden ser propios o ajenos. Los primeros serían, por ejemplo, el incumplimiento de una obligación, cometer un hecho lícito que cause un daño, como sería el empleo de sustancias o equipos peligrosos; mientras que en los segundos, la legislación contempla una serie de hipótesis en este rubro (artículos 1919 y 1920 del Código Civil Federal), por ejemplo, los que ejercen la patria potestad son responsables del daño que causen los menores de edad que están a su cuidado.

En concreto, se puede mencionar que *“Los casos de responsabilidad por hechos ajenos, que constituyen excepción a la regla general, tienen en común una relación de dependencia entre el*

*responsable y el que causa el daño; esa dependencia puede derivarse, tanto de una incapacidad determinada por la menor de edad o por falta de salud mental, como una subordinación laboral.*<sup>32</sup>

Varios son los autores civilistas que consideran que el fundamento de la responsabilidad civil se encuentra en el Principio General del Derecho, que indica que no se debe dañar a otro, es decir, nadie está facultado jurídicamente para causar daños a sus semejantes; de manera que se tendría que retomar lo que señala el artículo 16 de la normatividad de estudio, que indica: *“Los habitantes del Distrito Federal tiene obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.”*

### **2.3.1. Clases de Responsabilidad Civil.**

Nuestra legislación reconoce dos tipos de responsabilidad: la contractual y la extracontractual (artículos 1910, 1913 y 1929 del Código Civil Federal).

#### **a) Contractual.**

Ésta comprende la obligación de reparar el daño pecuniario que se origina al no darse el cumplimiento de alguna obligación contraída con anterioridad, esto es, *“el deber de pagar la indemnización moratoria o la indemnización compensatoria, por violarse un derecho relativo, derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer, y cuyo deudor está individualmente determinado.”*<sup>33</sup>

En tal situación, al exigir la indemnización moratoria, el acreedor puede demandar el cumplimiento de la obligación y el pago de los daños y perjuicios que se le han causado, mientras que tratándose de la indemnización compensatoria, el acreedor no demanda el cumplimiento de la obligación, sino sólo el pago de los daños que le causaron por no recibir el pago; este caso se da principalmente en los contratos.

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Op. cit.*, p. 170.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 173.

## b) Extracontractual.

Ésta es la que se apega principalmente al derecho ambiental, debido a que deriva de la realización de un hecho en el que se cumple con la hipótesis que la norma jurídica señala, y que trae aparejado un daño pecuniario y, por ende, la norma le atribuye la consecuencia de realizar la obligación de repararlo, pues el sujeto ha violentado lo que la norma jurídica protege.

En este caso, la responsabilidad puede ser subjetiva y objetiva.

### 1) Responsabilidad civil extracontractual subjetiva.

Esta responsabilidad tiene que ver con el sentido de culpa del sujeto provocador del hecho, esto es, existe el dolo o la culpa en sentido estricto.

La culpa ha sido clasificada en distintos tipos, por un lado, la *“culpa concurrente: que se da cuando el daño causado es igualmente imputable a su autor y a la víctima. Culpa contractual: la que se origina del incumplimiento de un contrato. Culpa delictual: la representada por un hecho dañoso punible criminalmente. Culpa extracontractual: la que se deriva de un cuasidelito. Culpa in contrahendo o precontractual: la violación de la diligencia que debe observarse en las relaciones que preceden la celebración del contrato.”*<sup>34</sup>

La culpa, en sentido amplio, es cuando existe la intención de dañar, que se le denomina dolo. Y, por otra parte, la culpa, en sentido estricto, consiste en desplegar cierta conducta con descuido, negligencia o imprudencia; lo cual, nos lleva a considerar que hay culpa cuando se puede prevenir las consecuencias y no se toman los cuidados necesarios.

Al respecto, el Código Civil Federal, en el artículo 2025, prevé:

*“Artículo 2025. Hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa o deja de ejecutar los que son necesarios para ella.”*

### 2) Responsabilidad civil extracontractual objetiva.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*. p. 174 y 175.



En ésta se encuadra principalmente nuestro campo de estudio, pues se considera que *“es la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa.”*<sup>35</sup>

A diferencia de la responsabilidad civil extracontractual subjetiva, en ésta no se toman los elementos de culpa o dolo, sino que se enfoca a la realización del daño por realizar actividades en las que se empleen cosas, instrumentos, mecanismos o sustancias peligrosas.

La excepción de ésta, sería demostrar que el daño se ha realizado por culpa o negligencia de la víctima.

### **2.3.2. Elementos de la Responsabilidad Objetiva.**

Los elementos de la responsabilidad objetiva son los siguientes:

- a) Que se use un mecanismo peligroso, tales como las sustancias tóxicas, explosivas, contaminantes o inflamables, etc.
- b) Que se cause un daño.
- c) Debe existir una relación de causa y efecto, entre el hecho y el daño.
- d) Que no exista la culpa inexcusable de la víctima.

La legislación civil federal indica, en sus artículos 1913 y 1932, que las cosas peligrosas se pueden clasificar en peligrosas por sí mismas, peligrosas por su funcionamiento y peligrosas por otras causas análogas.

Dentro de las peligrosas por sí mismas, se incluye a las sustancias tóxicas, explosivas, contaminantes o inflamables y son susceptibles de causar algún daño.

En el rubro de peligrosas por su funcionamiento, se considera a los mecanismos, instrumentos, aparatos y demás utensilios que causen daño por la velocidad que desarrollan, o por la energía eléctrica que conducen.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 182.

Los hechos generadores en la responsabilidad objetiva pueden ser tanto propios como ajenos, pero siempre relacionados con la utilización de cosas peligrosas (artículos 1913, 1918, 1919, 1920, 1921, 1923, 1924, 1927 y 1932 del Código Civil Federal).

El artículo 1932 del Código Civil Federal, indica los casos concretos de responsabilidad objetiva, en la que los propietarios responderán por los daños causados por explosiones de máquinas, o por la inflamación de sustancias explosivas; por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades; por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes; por el peso o movimiento de las máquinas; por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquier causa que sin derecho origine algún daño.

Se comprende entonces que la responsabilidad objetiva en el tratamiento de nuestro tema, toma importancia pues se considera que ésta nace de la necesidad de reparar un daño o daños provocados por las diversas actividades de los particulares, como sería la actividad económica, generación de empleos, satisfactores necesarios para la sociedad; de ahí que recordemos la frase de que *“es el dueño de las cosas, quien debe reparar el daño y así como la cosa perezca para su dueño, también la cosa perjudica o beneficia al mismo, por lo que la responsabilidad objetiva viene a ser el precio que se paga por el beneficio que se obtiene al emplear cosas peligrosas.”*<sup>36</sup>

Al regular la responsabilidad civil, nuestra legislación lo liga con la reparación del daño. Así, el artículo 1915 del Código Civil Federal, indica que:

*“Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de los daños y perjuicios.”*

En tal virtud, se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación (artículo 2108 del Código Civil Federal).

Mientras que el artículo 2109 del ordenamiento antes señalado, indica que se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación.

---

<sup>36</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo III “Teoría General de las Obligaciones. Librería Robredo, México, 1962, p. 276.

Por lo que se reconocen dos clases de indemnización, una considerada en especie y otra en numerario. La primera de ellas consiste en restablecer la situación anterior a la comisión del daño; mientras que la segunda se basa en pagar los daños y perjuicios cuando no se puede reparar o restablecer las cosas al estado en que se encontraban.

Finalmente, la legislación civil contempla como excluyentes de responsabilidad: cuando se ha obrado lícitamente, sin culpa ni negligencia y sin emplear cosas peligrosas (artículo 1914 del Código Civil Federal). Otra es la culpa o negligencia inexcusable de la víctima (artículos 1910 y 1913 del Código Civil Federal). O bien, tratándose de caso fortuito o fuerza mayor (artículo 2111 del Código Civil Federal).

#### **2.4. En la Legislación Penal.**

No obstante que cada Entidad Federativa establecerá las sanciones penales por las violaciones en materia ambiental del orden local; para el estudio de este trabajo, me enfocaré en lo que prescribe el Código Penal Federal, considerándolo como el parámetro en que se guían las demás legislaciones penales.

En principio, tenemos que referirnos a la forma en que nuestra legislación penal regula el tema de la responsabilidad en cualquier tipo de delito.

El artículo 7º del Código Penal Federal, define al delito como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales”. Asimismo, las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente (artículo 8º del Código Penal Federal).

Se actúa dolosamente cuando, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, se quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley; mientras que actúa 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 (artículos 8 y 9 del Código Penal Federal).

El dolo, se ha definido como *“la producción de un resultado típicamente antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica.”*<sup>37</sup>

Mientras que la culpa, es *“la actitud del sujeto, enjuiciada a través del imperativo de los deberes impuestos por la ley, es reprochable a virtud de la inobservancia de la prudencia, atención, pericia, reglas, órdenes, disciplinas, etc., necesarias para evitar la producción de resultados previstos en la ley como delictuosos.”*<sup>38</sup>

Es por eso que es necesario señalar que, en materia penal, la responsabilidad se enfoca al grado de culpabilidad del sujeto, la cual puede ser culposa o dolosa.

La forma tan peculiar de sancionar la responsabilidad del infractor de la ley penal es mediante la pena privativa de la libertad, aunque existen otras como la sanción pecuniaria, tratamiento en libertad, decomiso, y una serie de penas y medidas de seguridad que la legislación penal prevé para los responsables que encuadren su conducta a lo que señala la norma en cada caso concreto.

#### **2.4.1. La Reparación del Daño en la Legislación Penal.**

En relación con la sanción pecuniaria que se regula en los artículos 29 al 39 del Código Penal Federal, se comprende en ésta tanto a la multa como a la reparación del daño; respecto a la multa, sólo mencionaré que consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, la cual equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el hecho delictivo.

Mientras que la reparación del daño puede consistir, de acuerdo al artículo 30 del mismo ordenamiento, en:

---

<sup>37</sup> PAVON VASCONCELOS, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. 7ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 394.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 405.

*"Artículo 30 ...*

*I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;*

*II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar...;*

*III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados."*

La segunda de estas tres hipótesis es la que tendría más importancia en nuestro campo de estudio, pues se buscaría a través de ella el pago o la indemnización del daño material, que podría considerarse el costo de lograr hacer que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes del hecho delictivo, o bien el pago para lograr el restablecimiento o recuperación de la circunstancia dañada.

En este orden de ideas, el Código Penal Federal indica también que tendrán derecho a la reparación del daño, por una parte, el ofendido, y, en caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge superstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos, los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento, en los términos del artículo 30 Bis del Código Penal Federal.

Este punto es muy importante, debido a que de la simple lectura del artículo anterior, se desprende que en ningún momento se considera un rubro de ofendidos que pueden recaer en una comunidad, agrupación, sociedad e incluso en toda una nación cuando se trate de delitos ambientales, sino que sólo lo cierra en un ofendido y da el orden que se seguirá en caso de que éste falte; omitiendo la posibilidad de que tratándose de delitos en materia ecológica, por lo particular y especial de esta materia, el ofendido puede recaer en diversos ofendidos e inclusive sin que directamente sea visible y palpable el daño en su patrimonio o en su integridad física.

Así, en materia ambiental, el daño no sólo atañe a una persona sino a toda una comunidad o sociedad, de manera que en caso de que cierto sujeto viole las normas aplicables o dañe los ecosistemas pueda el sujeto pasivo acudir ante las instancias correspondientes para que se castigue a dicho sujeto infractor, así como de que se le condene a la reparación del daño, que desde mi punto de vista es omiso y cierra los accesos a que se administre justicia bajo este rubro.

Asimismo, el artículo 32, fracción V, del Código Penal Federal, señala que:

*“Artículo 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:*

*V. Las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan.”*

Esto último lo señalo porque en la mayoría de las veces son las empresas de la rama industrial, como se ha explicado en el primer capítulo, las que, por su actividad, dañan y perjudican al medio ambiente; y es por eso que es importante que exista la posibilidad de fincarles la responsabilidad de reparar el daño a las sociedades o agrupaciones que se encuentren en la hipótesis que la norma penal señala para cada caso concreto.

Es importante indicar que dicha reparación debe ser exigida, de oficio, por el Ministerio Público Federal que conozca del asunto, quien es al que le compete la representación social de que se castigue y sancione una conducta delictiva, tratando de que sea lo más apagada a derecho con respecto a la conducta desplegada por el infractor.

Debo indicar también que el Código Penal Federal, en su artículo 34, último párrafo, deja abierta la posibilidad de acudir a la vía civil, cuando quien se considere con derecho a la reparación del daño, no pueda obtenerla ante el juez (de la causa), en virtud del no ejercicio de la acción penal, sobreseimiento o sentencia absolutoria.

En tal virtud, no es necesario esperar a que se finque alguna responsabilidad en materia penal al sujeto activo de la acción para lograr una reparación del daño en la vía civil, con las reglas y principios que se han estudiado en el punto de la legislación civil de este trabajo.

Asimismo, cuando se trate de varias personas las que cometan el delito, respecto al rubro de la reparación del daño, la deuda se considerará como mancomunada y solidaria; y se mandará hacer efectiva en la misma forma que la multa (artículos 36 y 37 del Código Penal Federal).

#### 2.4.2. Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.

El Código Penal Federal, en el Título Vigésimo Quinto, tipifica los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, a partir del artículo 414 al 423.

El Título Vigésimo Quinto se divide en cinco capítulos, a saber:

- 1) En el capítulo primero, denominado “De las actividades tecnológicas y peligrosas,” se sanciona principalmente a los sujetos que autoricen, realicen u ordenen la realización de actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realicen cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que causen daños a los recursos naturales, a la flora, a la fauna o a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente. La sanción por realizar estas actividades va de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa.

La pena se incrementará en el caso de que las actividades antes descritas, se produzcan o se realicen en un área natural protegida.

Asimismo, cuando se realicen dichas conductas en zonas urbanas con aceites gastados o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con residuos considerados peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena (artículo 414 del Código Penal Federal).

El artículo 415 de dicho ordenamiento, indica que se aplicará de uno a nueve años de prisión, a quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad: emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna, etc., siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal. Asimismo, será sancionado el que genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, provenientes de fuentes emisoras del ámbito federal.

Pero, si dichas actividades se realizan en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años.

También serán sancionados aquellos sujetos que ilícitamente descarguen, depositen, o infiltren, lo autoricen u ordenen, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, subsuelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de competencia federal (artículo 416 del Código Penal Federal).

- 2) En el capítulo segundo, denominado “De la Biodiversidad,” se indica que se impondrá pena uno a nueve años de prisión, al que introduzca al territorio nacional, o trafique con recursos forestales, flora o fauna silvestre viva o muerta, sus productos o derivados, que porten, padezcan o hayan padecido, según corresponda alguna enfermedad contagiosa, que ocasione o pueda ocasionar su diseminación o propagación o el contagio a la flora, a la fauna, a los recursos forestales o a los ecosistemas (artículo 417 del Código Penal Federal).

Posteriormente, el artículo 418 del Código Penal Federal sanciona de seis meses a nueve años de prisión, siempre que dichas actividades no se realicen en zonas urbanas, al que ilícitamente desmonte o destruya la vegetación natural; corte, arranque, derribe o tale algún o algunos árboles; o cambie el uso del suelo forestal. Indicando, además, que la pena se aumentará, en caso de que se efectúen en un área natural protegida.

También, en dicho capítulo, se sanciona a quien ilícitamente transporte, comercie, acopie, almacene o transforme madera en rollo, astillas, carbón vegetal, así como cualquier otro recurso forestal maderable, o tierra procedente de suelos forestales. Así como el que capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos; capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda; realice actividades de caza, pesca o captura con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestre, etc. (artículos 419 y 420 del Código Penal Federal).



El artículo 420 Bis, indica que se impondrá pena de dos a diez años de prisión, a quien ilícitamente: dañe, deseque o rellene humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos; dañe arrecifes; introduzca o libere en el medio natural, algún ejemplar de flora o fauna exótica que perjudique a un ecosistema, o que dificulte, altere o afecte las especies nativas o migratorias en los ciclos naturales de su reproducción o migración; o provoque un incendio en un bosque, selva, vegetación natural o terrenos forestales. Al igual que en las anteriores hipótesis, la pena se incrementará con una pena adicional hasta de dos años de prisión si dichas actividades se realizan o afectan un área natural protegida.

- 3) En el capítulo tercero, “De la Bioseguridad”, el artículo 420 Ter, ordena que se impondrá pena de uno a nueve años de prisión, a quien en contravención a lo establecido en la normatividad aplicable, introduzca al país, o extraiga del mismo, comercie, transporte, almacene o libere al ambiente, algún organismo genéticamente modificado que altere o pueda alterar negativamente los componentes, la estructura o el funcionamiento de los ecosistemas naturales.

Por supuesto, dicho artículo señala que se deberá entender por organismo genéticamente modificado, cualquier organismo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología, incluyendo los derivados de técnicas de ingeniería genética.

- 4) Ahora bien, en el capítulo cuarto, denominado “Delitos contra la gestión ambiental”, se señalan una serie de hipótesis a sancionar con penas de uno a cuatro años, al que transporte o consienta, autorice u ordene que se transporte, cualquier residuo considerado como peligroso por sus características corrosivas, reactivas, etc.; asiente datos falsos en los registros, bitácoras o cualquier otro documento utilizado con el propósito de simular el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad ambiental federal; destruya, altere u oculte información, registros, reportes o cualquier otro documento que se requiera mantener o archivar de conformidad a la normatividad ambiental federal; el que prestando sus servicios como auditor técnico, especialista o perito o especialista en materia de impacto ambiental, forestal, en vida silvestre, etc., faltare a la verdad provocando que se cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente; o al que no realice o

cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o le imponga (artículo 420 Quater del Código Penal Federal).

Es importante señalar, que la ley indica que los delitos previstos en este capítulo, se perseguirán por querrela de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

- 5) En su último capítulo, “Disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente,” se señalan algunas penas o medidas de seguridad que se podrán imponer, además de las establecidas para cada rubro, tales como la de imponer al delincuente la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito; la suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo; el retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora o fauna silvestre amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que nuestro país sea parte; la inhabilitación, cuando el autor o participe del delito tenga la calidad de servidor público, hasta por un tiempo igual al que se le hubiera fijado como pena privativa de la libertad, la cual deberá correr al momento en que el sentenciado haya cumplido con la prisión o ésta se hubiera tenido por cumplida (artículo 421 del Código Penal Federal).

Algo importante de destacar en este capítulo, es que los trabajos a favor de la comunidad a que se refiere el artículo 24 del mismo código, consistirán en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales.

Además, se indica que el Juez deberá solicitar a la dependencia federal competente o a las instituciones de educación superior o de investigación científica, la expedición del dictamen técnico correspondiente; así como las dependencias de la administración pública competentes, deberán proporcionar al ministerio público o al juez, los dictámenes técnicos o periciales que se requieran con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de los delitos que se señalan en el título que se ha explicado del Código Penal Federal.

No puedo dejar de mencionar la excepción que señala el artículo 423 del mismo ordenamiento, al indicar que no se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 418, así como por la **transportación de leña o madera** a que se refiere el artículo 419, cuando el sujeto activo sea **campesino** y realice la actividad con fines de uso o consumo doméstico dentro de su comunidad.

### **2.4.3. Sanciones Previstas en la Legislación Penal por Delitos en Materia Ambiental.**

El legislador señala en cada uno de estos cinco capítulos una serie de hipótesis que tutelan la protección al medio ambiente y, **por ende**, al ser violados por el sujeto infractor, éste se coloca en una responsabilidad de pena privativa de la libertad, además de una serie de multas que en ellas se describen.

La sanción que prevé el Código Penal Federal, es principalmente de uno a nueve años de prisión al sujeto que se ubique en las hipótesis que señala la norma en cada caso concreto, con posibilidad de incrementar dicha pena privativa de la libertad cuando se dañen las áreas naturales protegidas.

Asimismo, el legislador provee al Juez, de una serie de penas que puede fincárseles a los responsables, además de la prisión y de **días multa**.

Esto es, se señala que se podrá imponer a los sujetos infractores en materia ambiental, las penas consistentes en la realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas que han sido dañados, al estado en que se encontraban antes de realizar el delito.

Considero que esta última pena es un poco irrisoria debido a que cuando se ha producido un daño a algún ecosistema, es imposible lograr que las cosas se restituyan al estado en que se encontraban antes de la acción delictuosa del sujeto; sin lugar a dudas, es necesario tratar que el sujeto responsable trate de proporcionar todos los elementos necesarios para lograr no tanto que regresen las cosas a como se encontraban, sino para que se facilite el restablecimiento del ecosistema o la parte del medio ambiente dañada.

Otra pena que puede el órgano jurisdiccional aplicar, además de las inherentes a cada una de las conductas ilícitas que contempla nuestra legislación, es la de suspender, modificar o demoler las construcciones, obras o actividades que dieron origen al delito.

Además, se indica que el sujeto o sujetos responsables del ilícito, pueden ser obligados a la reincorporación y retorno de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre a su hábitat; considerando, si fuera el caso, lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que nuestro país sea parte.

Otra de las sanciones que la legislación penal federal contempla, en su artículo 24, es la del trabajo a favor de la comunidad. Respecto a este punto, el título de delitos ambientales contempla que dichos trabajos consistirán en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales (artículo 423 del Código Penal Federal).

Finalmente, no dejo de señalar que aunque la legislación penal federal trate de cubrir toda una serie de hipótesis que afecten o alteren a la biodiversidad, la bioseguridad y los demás rubros que en ella se contemplan, será insuficiente porque los efectos que trae el que se realice un acto delictivo en contra del ambiente son, en su mayoría, de difícil reparación y repercuten tanto en el presente como en el futuro. Por lo tanto, cabe afirmar que no hay nada más efectivo contra esto, que la concientización de la sociedad, de los empresarios y demás personas involucrados en este tema.

## CAPÍTULO TERCERO.

### EL SISTEMA DE LEGITIMACIÓN EN LOS CONTENCIOSOS AMBIENTALES.

#### 3.1. Generalidades.

El autor Eduardo Pallares, afirma: *“La legitimación, en general, es la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta. Si puede hacerlo, está legitimado; en caso contrario, no lo está.”*<sup>39</sup>

De esta idea, se desprende que es una persona la que puede intervenir para defender su interés jurídico, la cual se denomina “parte”, que es *“la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno.”*<sup>40</sup>

Al señalarse que puede ser una persona la que puede actuar en un proceso, se debe comprender tanto a las personas físicas como a las morales.

Ser “parte procesal”, significa que un sujeto puede hacer valer un derecho, que se denomina parte actora; o bien, puede defenderse de la exigencia de una obligación, la cual se denomina parte demandada.

Para algunos autores, la actividad del actor se enfoca a *“pedir de los órganos jurisdiccionales la actividad necesaria para dar al derecho subjetivo la plena satisfacción que corresponde a su titular, cuando no pudo obtener un espontáneo cumplimiento.”*<sup>41</sup>

Mientras que la parte demandada también tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pero, en este caso, se concretará a defenderse, desvirtuar o demostrar la inexistencia del derecho sustantivo que hace valer la parte actora en su contra. Y, será mediante una

<sup>39</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 16ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p. 535.

<sup>40</sup> BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, 17ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000, p. 21.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 22.

sentencia a través de la cual los órganos jurisdiccionales decidirán si es justificada o no la acción hecha valer por el actor, y si el demandado comprobó sus excepciones y defensas para no ser condenado.

Así, las partes son los sujetos procesales que chocan en sus intereses y acuden a un proceso para controvertirlos. Así lo señala Calamandrei: *"...el proceso presupone por lo menos dos partes. No hay necesidad de que esas dos partes sean activas... ni que se instaure el contradictorio desde el comienzo del proceso...; pero, en todo caso, es necesario que la providencia demandada por la persona que se dirige al juez, esté destinada a obrar con eficacia de sujeción en la esfera jurídica de otra persona, de manera que, frente a la parte que pide la providencia, haya, aunque se mantenga inerte, la parte contra la cual se pide la providencia."*<sup>42</sup>

Ahora bien, recordemos que toda persona que esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles puede acudir a los órganos jurisdiccionales a hacer valer sus derechos, e incluso los incapaces y las personas que no se encuentren en el ejercicio de sus derechos lo podrán hacer por medio de sus representantes legítimos.

Son partes, en sentido material, aquellos que directamente se verán afectados por la sentencia; y, son partes, en sentido formal, aquellos que acuden en representación de alguna de éstas, como sería el caso de los incapaces o de los entes colectivos, es decir, cuando éstos no pueden por sí mismos acudir a los órganos jurisdiccionales a defenderse o ejercitar alguna acción en busca de que sean favorecidos en la sentencia respectiva.

El autor Alcalá-Zamora, define a las partes como: *"los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate."*<sup>43</sup>

### **3.1.1. Capacidad de Ser Parte y la Capacidad Procesal.**

En este punto, es menester distinguir entre la *capacidad de ser parte* y la *capacidad procesal*. La primera de ellas es la calidad que tiene una persona para ser parte en un juicio o

<sup>42</sup> OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*. 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2003, p. 260.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 261.

proceso, ya sea actora o demandada; mientras que la segunda es la condición para comparecer en juicio para realizar todos los actos procesales que la ley señala.

El artículo 29 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señala que ninguna acción puede ejercitarse sino por aquél a quien compete, o por su representante legítimo.

Una de las materias donde más se concretiza la legitimación es en la de amparo, en la que al actor se le denomina quejoso, ya que para que éste se encuentre legitimado es necesario ser gobernado y que resienta una lesión directa en su patrimonio o en su esfera jurídica; pero este daño o lesión tendrá que provenir de un acto de autoridad, dicho acto de autoridad deberá violar una garantía individual consagrada en nuestra Constitución y que produzca en forma directa e inminente un daño jurídico en sus bienes y persona.

Sin lugar a dudas, es importante la legitimación en cualquier tipo de procedimiento, pues es la facultad de poder acudir ante los órganos jurisdiccionales a demandar las pretensiones que se consideran se adecudan por parte de una persona, ya sea física o moral, y que ésta tomará el carácter de demandada, que a su vez tiene el derecho de defenderse y desvirtuar lo que reclama la parte actora. Sin legitimación no se podría reclamar ni defenderse, debido a que ésta es la base de todo procedimiento o juicio que se pretenda entablar o defenderse, ya sea en sus dos aspectos genéricos: *Ad Causam* o *Ad Procesum*.

### 3.1.2. Legitimación *Ad Causam*.

En la legitimación *Ad Causam*, sólo puede actuar en juicio quien es el titular del derecho sustantivo, es decir, el que tiene las acciones que puede hacer valer en reclamo de un derecho o pretensión, así como el que tenga de igual forma el derecho sustantivo para desvirtuar dichas pretensiones.

La legitimación *Ad Causam* consiste en que una persona tiene el derecho o las acciones para acudir ante un órgano jurisdiccional a exigir ciertas pretensiones que se encuentran consagradas en el derecho sustantivo, es el que posee en forma personal ese derecho y es al que al final del procedimiento afectará o beneficiará los efectos de la sentencia.

Mientras que la legitimación *Ad Procesum* es sólo un medio en que la persona que posee ese derecho sustantivo pueda acudir a juicio, sin que él, por sí mismo, esté atendiendo y vigilando toda la secuela procesal, sino que lo pueden hacer por medio de representantes; puesto que la ley considera las hipótesis y formalidades que se requieren para indicar qué personas pueden estar legitimadas en un proceso, defendiendo a otros sujetos que tienen la titularidad del derecho sustantivo.

La legitimación *Ad Causam* no es un presupuesto procesal, porque contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio, por ende, es una cuestión sustancial y no procesal, esto es, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo, en la que se verán beneficiados o perjudicados los titulares de dicha relación sustancial. En suma, la legitimación *Ad Causam* implica tener la titularidad del derecho cuestionado en el juicio.

### 3.1.3. Legitimación *Ad Procesum*.

Esta legitimación se divide en activa y pasiva, la primera concierne al actor y la segunda al demandado. No omito señalar que dependiendo de la materia, se le dará diferentes connotaciones a la palabra “actor” o “demandado”. Un ejemplo de esto es la materia de amparo, en la que se le nombra al actor: “quejoso”, y al demandado (si se es que se considera como tal): “autoridad responsable”; o bien, en materia penal, como “denunciante o quejoso”, “presunto responsable” o “indiciado”, dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre.

Esta legitimación es un presupuesto procesal y no sustancial, pues se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales dentro de la secuela de un juicio y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

La legitimación en el proceso se acredita cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquél que tiene aptitud para hacer valer ese derecho, ya sea porque se ostente como titular de ese derecho, o bien, porque cuente con la representación legal de dicho titular. En otras palabras, la legitimación es un requisito para la procedencia del juicio.



La legitimación procesal activa, es la potestad legal para acudir a los órganos jurisdiccionales con la petición o intención de que se inicie la tramitación de un juicio o procedimiento para obtener una sentencia favorable a las pretensiones solicitadas.

Mientras que la legitimación procesal pasiva, es la potestad legal que tiene el demandado para defenderse o desvirtuar ante el órgano jurisdiccional que conoce de dicho procedimiento, para ser absuelto total o parcialmente de dichas prestaciones; esto es, el derecho que tiene el demandado de ser oído y vencido en juicio antes de ejecutarse cualquier acción en cumplimiento de cierta obligación.

Pero, en ambos casos, es un requisito para actuar en un procedimiento, tener la legitimación en el proceso.

Por lo que se concluye que, la legitimación en estudio, es *"la capacidad que se necesita para ser parte en un proceso, la legitimatio Ad Procesum es diversa a la capacidad de derecho civil, pues pueden ser partes procesalmente los incapaces civilmente considerados, aun cuando por ellos comparezcan sus representantes legales; y no pueden comparecer por ellos mismos, sino a través de representantes, los entes colectivos, no obstante que estén en el pleno goce de sus derechos civiles."*<sup>44</sup>

Es decir, la legitimación *Ad Procesum* consiste en la capacidad que se necesita para ser parte en un proceso, que se encuentra sustentado en la ley, y que se puede hacer valer por sí mismo o por medio de un representante.

Sin lugar a dudas, la diferencia entre ambas legitimaciones es que, por un lado, los que tienen la legitimación *Ad Causam* son los que se verán afectados en su esfera jurídica y en su patrimonio con los efectos de la sentencia; mientras que los que gocen de la legitimación *Ad Procesum* no son afectados directamente por la sentencia, son un medio para acudir a los órganos jurisdiccionales a pedir o defender derechos subjetivos ajenos a ellos, en un juicio y que pertenecen a terceros que tienen el derecho sustantivo tutelado por la ley.

Cabe señalar que, en muchas de las ocasiones, las mismas personas que tienen la legitimación *Ad Causam* comparecen en los juicios sin apoderado o representante, por lo que

<sup>44</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *Op. cit.*, p. 23.

también en ellas recae la figura *Ad Procesum*, pues ambas legitimaciones concurren en un mismo sujeto.

### **3.2. Legitimación Individual.**

#### **3.2.1. Generalidades.**

Una vez estudiada la legitimación en general, es pertinente adecuarla al tema que se estudia. Sin lugar a dudas, es un poco más complejo debido a la forma tan sutil en que se norma el derecho ambiental mexicano.

Debe haber un interés, ya sea de que se obtenga una serie de prestaciones o de que se abstenga total o parcialmente del reclamo de las pretensiones que se hacen valer, para que exista legitimación. Ahora bien, tratándose de la legitimación individual, dicho interés corresponde a una sola persona.

Sin embargo, en materia ecológica, este interés es muy peculiar, porque no olvidemos que el medio ambiente nos corresponde e involucra a todos los seres que habitamos este planeta; esto es, tenemos un interés individual, pero también colectivo, pues el derecho a un medio ambiente adecuado le pertenece a todos, y es muy difícil individualizarlo y acreditar un interés propio sobre los daños que se causen a los elementos del medio ambiente que nos rodea.

Al respecto, los tratadistas mencionan que: *"...el daño sólo merece reparación cuando implica la lesión de un bien jurídicamente protegido. Ahora bien, como lo hemos señalado, en materia ambiental, la complejidad de la vida moderna ha generado nuevas manifestaciones dañosas que lesionan o amenazan intereses y derechos fundamentales que en la mayoría de los casos no cuentan con una adecuada tutela jurídica en virtud de que se trata de intereses jurídicos difusos, supraindividuales o colectivos"*<sup>45</sup>.

Esto lleva a considerar que el daño, en materia ambiental, afecta en la mayoría de las veces a todo un grupo de personas, ya sea de una comunidad, población e inclusive más allá del ámbito

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 183.

territorial en que éstas se encuentren; lo cual conlleva al problema de determinar en un momento dado quién puede demostrar la responsabilidad, y que a su vez tenga el interés jurídico reconocido para demandar y actuar frente a los órganos jurisdiccionales o administrativos, acreditando que ha recibido una lesión en un bien jurídicamente protegido de su esfera jurídica.

Por lo que es muy difícil decir quién tiene la legitimación activa para actuar y reclamar algún daño en materia ambiental, debido a que lo primero que se tiene que acreditar es el interés jurídico propio; pues, en principio, la cuestión de la legitimación activa es simple, *“podrá reclamar un daño aquel que lo ha sufrido”*. Sin embargo, al aterrizarlo en materia ambiental se hace complicado por la forma en que están estructurados nuestras bases y principios normativos respecto a esto último que se señala, ya que el daño producido es en contra del ambiente o de uno o varios de los elementos que lo integran, el cual pertenece a la vez en lo individual y a todos los que vivimos y disfrutamos de cada recurso natural que nuestro entorno nos proporciona.

No se puede individualizar cada recurso natural, ya que existen los intereses difusos, esto es, los intereses de la colectividad, que pertenecen a uno en lo personal y, a la vez, a todos para defenderlos y ejercitar las acciones necesarias para la reparación de los daños en materia del medio ambiente, por lo que no se puede individualizar cada uno de los elementos básicos naturales, como sería el aire o el oxígeno.

Los intereses difusos y la legitimación colectiva se tratarán más adelante; sin embargo, he querido aquí mencionar la complejidad que existe, en materia ecológica, de aterrizar la legitimación activa y su vínculo con los intereses particulares y difusos, al tratar de exigir la reparación del daño.

Ahora bien, nuestro marco legal se basa, para que exista legitimación, en el daño personal y directo que sufra una persona en su esfera jurídica o patrimonio. Esto retoma más valor, si consideramos lo siguiente: *“Desde el punto de vista doctrinal, la legitimación deriva de las normas que establecen quiénes pueden ser partes en un proceso civil, según enseña Rocco Hugo. La capacidad para ser parte, dice Guasp, es la aptitud jurídica para ser titular de derechos o de obligaciones de carácter procesal que a las partes se refiere. De lo anterior, deriva que los sujetos legitimados en el proceso contencioso civil pueden asumir la figura de actores, como titulares del derecho de contradicción”*.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O, 13ª Ed. Editorial Porrúa-UNAM, México, 1999, p. 1939.

Con respecto a la legitimación individual en materia ambiental, es necesario distinguir tres supuestos:

- a) Que el elemento dañado sea un bien propiedad del individuo o afecte a su integridad física.
- b) Que se afecte un bien considerado patrimonio público o de interés público (por ejemplo, los bienes de uso común).
- c) Que se haya producido un daño ambiental propiamente, al margen de cualquier connotación patrimonial.

En el primer caso, se trata de un daño civil provocado al patrimonio de algún particular, lo cual no plantea mayor problema, debido a que se aplica la normativa vigente al tema de la responsabilidad civil por daños en las personas o en sus bienes.

Respecto a la segunda hipótesis mencionada, se asemeja a lo descrito en el párrafo anterior, pero ésta se refiere a los bienes que están bajo la jurisdicción del Estado quien es el titular de los bienes que se encuentran en el dominio público, por lo que es el Estado, a través de sus dependencias o Secretarías de Estado, el competente para demandar y proveer todo lo necesario para la reparación del daño causado en la esfera jurídica de los bienes tutelados como públicos. En este caso, los particulares sólo pueden reclamar la intervención del Estado para que éste actúe conforme a la legislación vigente, aclarando que dichas personas privadas no gozan de un interés jurídico reconocido como tal.

La tercera hipótesis es la más compleja, debido a que se ha producido un daño ambiental propiamente, al margen de cualquier connotación patrimonial; esto es, que el daño producido al medio ambiente involucra intereses más allá del que tiene un sujeto en particular, pues dicho daño supera esta idea.

Esto es, se busca que una persona, al poseer el derecho de disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, tenga la posibilidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales o administrativos a demandar o denunciar actos que dañen o perjudiquen al medio ambiente y los elementos que lo componen, aun cuando no se haya provocado un daño en su patrimonio o en su persona, pues los daños al medio ambiente se prolongan a través del tiempo y sus efectos se observan, en muchas ocasiones, años después de producidos éstos.

Cuando se produce un efecto dañino al medio ambiente, cualquier persona debe acudir a denunciar dicho acto, y sobre todo debe tener los elementos necesarios jurídicamente a su alcance para pedir la reparación del daño causado, aun cuando el daño no haya sido provocado en sus bienes (circunstancia que es compleja hoy en día, por la forma en la que aún se encuentra estructurado nuestro sistema jurídico).

En ese sentido, si se provoca un daño a la salud y bienestar de una persona, por el simple hecho de ser una persona protegida por la Constitución Política Mexicana y por las demás leyes secundarias que buscan garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado, cualquier persona deberá tener la legitimación para acudir ante la justicia y demás entes administrativos a solicitar que, en primer término, se suspendan los efectos dañinos causados en contra del medio ambiente, y posteriormente se buscará el resarcimiento de dichos efectos. Lo importante es que se reconozca dicha legitimación, sin importar el interés directo que pudiera acreditar el sujeto que presenta dicha demanda o denuncia.

He de señalar que el proporcionar la posibilidad de que exista una legitimación activa a cada uno de los ciudadanos, es de suma importancia, pero no se debe enfocar sólo en ese punto, debido a que es mejor prevenir que resarcir los daños efectuados, en materia del medio ambiente; pues aun cuando muchos tratadistas mencionan que es posible resarcir los daños ambientales, considero que es muy difícil que se reparen debido a la naturaleza de los diferentes elementos que componen el medio ambiente.

No obstante, reconozco que siempre habrá daños al medio ambiente, aun cuando se trate de prevenirlos, por lo que el Estado debe tratar de prevenir los daños al ambiente, así como brindar el acceso a la justicia en materia del medio ambiente; la cual, debe ser sencilla y práctica, pero sobre todo eficaz para disminuir los efectos dañinos al ambiente.

Considero que en la legitimación activa no hay mayor problema para entender los efectos que en materia civil se producen; pero debe quedar claro que se debe ampliar la visión de esta figura en materia ambiental, pues el aire, el agua y otros componentes no se pueden dividir o individualizar para darle a cada quien una porción, y que así pueda demostrar su interés legítimo para acudir a las instancias legales que procedan.

Bajo esta tesis, es imprescindible que tratándose de la reparación del daño ambiental, se reconozca a cualquier persona la legitimación activa para ejercitar una acción ante los órganos jurisdiccionales o administrativos, aun cuando el daño causado no afecte directamente su patrimonio o su integridad, con la finalidad de obligar a los responsables a resarcir, en la medida de lo posible, el daño ocasionado al medio ambiente.

### **3.2.2. La Legitimación Individual en Materia Ambiental.**

Hay que señalar que cuando una persona tiene la legitimación pasiva, la ley proporciona una serie de recursos jurídicos para impugnar las resoluciones definitivas dictadas por la autoridad, como a continuación menciono.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en sus artículos 176 al 181, regula el Recurso de Revisión, mediante el cual se pueden impugnar las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la mencionada ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o, en su caso, ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se deberá interponer directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien, en su caso, acordará su admisión y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva (artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Asimismo, el recurrente, al interponer el recurso de revisión, puede solicitar la suspensión del decomiso, en términos de los artículos 177 y 178 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los cuales se establecen las hipótesis o requisitos que se necesitan para la procedibilidad de la suspensión señalada.

Cabe señalar que el artículo 179 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, indica que en relación con los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere dicho ordenamiento legal, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, describe la aplicabilidad del recurso de revisión para los actos administrativos correspondientes a las obras o actividades que contravengan las disposiciones de la mencionada ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las misma. Se indica, además, que las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

No puedo dejar de indicar que el artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevé que en caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones en contravención de la Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación de la materia. Además, la nulidad podrá ser exigida por medio del recurso de revisión previsto en dicho ordenamiento.

Aun cuando el ordenamiento legal nos da herramientas para impugnar o tener medios de defensa, la realidad es que *“el obstáculo mayor sigue estando en la práctica, cuando son los funcionarios (judiciales o administrativos), quienes por desconocimiento siguen desechando recursos que son a todas luces, procedentes”*.<sup>47</sup>

El problema, como se ha visto, no es cuando uno es sujeto pasivo de los actos de autoridad, pues existen los canales y recursos legales para defenderse, sino que el problema en materia ambiental radica en la legitimación activa.

En síntesis, existe toda una serie de bases legales respecto a la legitimación, pero aún no se proporciona ampliamente el acceso a la justicia en materia ambiental, particularmente en la responsabilidad por daños al medio ambiente. En la práctica, existen todavía muchos temores o imperan las nociones teóricas, ya superadas, acerca de la figura de la legitimación, ya sea activa o

<sup>47</sup> ACEVES ÁVILA, Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano. 1ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 495.

pasiva; y, al aterrizarla, en materia ecológica, es sumamente difícil tener un verdadero acceso a ello, y lograr el objetivo que tanto en nuestra Carta Magna se consagra como en las leyes secundarias, y que en forma general es la de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar (artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 1º, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

### 3.3. Legitimación Pública.

Después de haber analizado claramente los tipos de legitimación, y al darnos cuenta de que en materia del medio ambiente, a menudo, es imposible determinar tanto la magnitud del daño como sus efectos, debido a que éste se prolonga en el tiempo y puede dañar a toda una colectividad, grupo o sociedad.

Es por eso que se debe tomar en cuenta la legitimación pública, que no es sino la facultad que tiene el Estado, a través de sus órganos administrativos, de poder reclamar la reparación del daño y sancionar a las personas que provoquen un daño, sin necesidad de que previamente exista una denuncia o demanda de algún particular.

De ahí que se retome la siguiente idea: *“Evidentemente, los límites de la acción desaparecen en el momento en que el Estado actúa no en calidad de propietario del dominio público sino en calidad de guardián (trustee) del medio ambiente. En virtud de la teoría del public trustee o parens patrie, el Estado se convierte en depositario y garante de los recursos naturales en interés de las generaciones actuales y futuras.”*<sup>48</sup>

Esto es de suma importancia, debido a que se reconoce la procedencia de acciones por responsabilidad interpuestas por el Estado cuyos recursos naturales han sido dañados, sin necesidad de que sea un particular el que ejerza una denuncia o acción, pues el Estado deberá actuar como guardián del medio ambiente para lograr que las próximas generaciones tengan un medio ambiente sustentable.

<sup>48</sup> GOMIS CATALÁ, Lucía. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*. 1º Ed. Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, España, 1998, p. 201.



Cabe mencionar que la legitimación pública se enfoca principalmente, por obvias razones, a todos aquellos bienes ambientales que no sean propiedad de los particulares o que excedan la esfera de la propiedad privada; circunstancia que se vuelve una limitante en la práctica para ver efectivamente una tutela por parte del propio Estado ante los daños que se provoquen al medio ambiente.

Respecto a este último punto, existen doctrinas que señalan que la legitimación pública debería ir mas allá de los bienes públicos, esto es, que pueda incluirse también a la propiedad privada: *"Efectivamente, los autores consideran que por lo menos en aquellos casos en los que el interés particular del propietario impide una eficaz protección de la naturaleza, la posibilidad de reclamar responsabilidad por daños al medio ambiente no debe reservarse únicamente al propietario, sino también al Estado."*<sup>49</sup>

Así, en muchas ocasiones al darse un daño y no poder evaluarse como pérdida pecuniaria, lo más seguro es que no se ejerza acción para lograr reparar el daño; pero al tratarse del medio ambiente, sea poco o mucho el daño pecuniario, debe hacerse valer todas las acciones necesarias para la reparación del mismo, a fin de restaurar el medio ambiente.

Debe considerarse también que a veces un particular no acudirá a un proceso judicial, aun cuando exista pérdida pecuniaria, por la molestia que esto trae; e incluso porque el mismo propietario puede estar dañando el medio ambiente dentro de su propiedad. De ahí la importancia de que el Estado tenga legitimación para acudir ante los órganos competentes a denunciar y hacer que se finquen las sanciones eficaces y reales.

En tal virtud, *"...plantea no pocos problemas la cuestión de la habilidad del Estado para, en un primer momento, detectar la agresión al medio ambiente y, posteriormente, actuar en consecuencia mediante la interposición de la acción frente al órgano judicial competente o, según determinados ordenamientos jurídicos, hacer uso de su capacidad de autotutela y exigir directamente la reparación del daño."*<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>50</sup> *Idem*.

De ahí que, en los últimos años, la doctrina sea partidaria de delegar funciones en los órganos públicos con un alto grado de especialización, a través de los cuales se puedan lograr los mecanismos necesarios para la protección del ambiente.

Así tenemos que, en nuestro país, existe una Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA, por sus siglas), que fue creada en 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social; posteriormente, dicho órgano fue reubicado al organigrama de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hoy denominada Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por lo tanto, es necesario que exista una legitimación pública plena, esto es, que el Estado cree organismos con las facultades necesarias para, por sí mismos, ejercitar las acciones jurisdiccionales a fin de conseguir, por un lado, la reparación del daño; y, por otra, paralizar los actos dañinos que se estén ejecutando al medio ambiente, sin necesidad de una denuncia o demanda del ciudadano; es decir, que el ente público tenga la iniciativa, por sí mismo, de ejercer las acciones legales conducentes e incluso, como muchos tratadistas indican, aun cuando el daño se ejecute en propiedad privada.

Retoma más fuerza lo antes señalado, con la siguiente idea: *“Por otra parte, y en relación con el ámbito de la acción contemplado en la Ley, hay que tener en cuenta que al considerar ésta el daño al medio ambiente como un daño al Estado y no realmente como un daño a la colectividad no resulta evidente que la acción del Estado comprenda –le survaleur écologique– que excede de los límites del dominio público. Esto significa, en primer lugar, que si los lindes de esta figura se ciñen únicamente a aquellos bienes ambientales propiedad del ente público, quedarán sin protección aquellos bienes ambientales que rebasan los límites territoriales (el aire, el clima, la fauna...); en segundo término, y con mayor razón, el Estado no podrá reclamar la reparación del daño ecológico producido en el interior de una propiedad privada”<sup>51</sup>.*

Debe imperar en la Administración Pública la ideología tanto de prevención como la de ejercitar las acciones jurisdiccionales necesarias para la reparación del daño en materia ambiental.

Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el artículo 162, contempla algunas medidas de prevención que el Estado podrá adoptar:

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 201.

*"Artículo 162. Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento."*

No obstante, en cumplimiento del artículo 16 constitucional, el personal deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden debidamente fundada y motivada, expedida por la autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que deberá inspeccionarse y el objeto de la diligencia, además de los requisitos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Debemos considerar que las medidas de seguridad son tan importantes como la legitimación que tenga el Estado para hacer valer las acciones necesarias para fincar la responsabilidad por daños al medio ambiente, debido a que, insisto, en la materia de nuestro estudio, es de suma importancia la prevención; esto es, evitar a toda costa que se produzcan los daños a los elementos del medio ambiente, debido a que es casi imposible resarcir los daños en materia ambiental.

Cabe recordar que: *"Las medidas de seguridad consisten en acciones que podemos considerar como preliminares a la o a las acciones definitivas de la autoridad, a fin de prevenir mayores daños o reducir los ya iniciados".*<sup>52</sup>

No hay mayor problema cuando el daño es causado a los bienes del dominio público porque, sin lugar a dudas, compete a los entes de la Administración Pública realizar las gestiones, demandas y demás acciones necesarias para resarcir el daño y castigar a los responsables. El problema se origina cuando el daño se produce fuera de ese dominio y ni la persona física o moral que le corresponda actuar en las vías legales no lo quiere o no lo puede hacer, ya sea por falta de dinero, tiempo o que vea como simple un acto de molestia el buscar que se ejecuten los actos necesarios para fincar responsabilidades.

Es en ese momento que toma suma importancia la legitimación pública, pues ésta deberá tener los mecanismos necesarios para buscar y perseguir principalmente el resarcimiento del daño en materia ambiental, el Estado no puede quedarse inmutable ante la inactividad de los particulares, pues el medio ambiente es de todos y, al estar constitucionalmente protegido, deberá buscar la

---

<sup>52</sup> ACEVES ÁVILA, *Op. Cit.*, p. 486.

manera de proporcionar a cada uno de los ciudadanos el de tener un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Sin lugar a dudas, la autoridad pública debería estar habilitada para reivindicar la reparación del daño ecológico.

No puedo dejar de mencionar, al tratar este punto, que el pilar en que descansa la legitimación pública activa del Estado para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, es el artículo 27 de nuestra Constitución:

*“Artículo 27...*

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.*

Sin lugar a dudas, *“Este precepto fomenta ciertos principios de la Declaración de Río, al tiempo que introduce el concepto de equilibrio ecológico enfatizando la necesidad de considerar al ambiente como un todo y ampliando el concepto de su protección. Considero útil reafirmar el hecho de que el artículo establece implícitamente el deber de protección al ambiente y los recursos naturales por parte del Estado, pues es éste el único que puede regular su aprovechamiento”.*<sup>53</sup>

Con lo antes señalado, el artículo citado resulta de importancia, ya que es el que le da la legitimación al Estado para la gestión ambiental, al reconocer la propiedad originaria de la tierra, las aguas nacionales, el mar territorial, la plataforma continental, zócalos submarinos, yacimientos y vetas. Aunque el mismo artículo no maneja de una forma directa a los elementos faunísticos, se debe entender que están implícitos. Así lo manifiesta la autora Carla Aceves, al mencionar que: *“Es interesante que el artículo no contempla de manera directa a los elementos faunísticos del ambiente, encontrándose, sin embargo, implícitos en la redacción del artículo al generalizarse sobre los recursos o elementos naturales. Este artículo es a su vez el que habilita a los particulares a la explotación de bienes que son propiedad de la Nación, mediante concesiones”.*<sup>54</sup>

Como simple comenario, diré que no olvidemos que el artículo 73, fracción XXIX-G, de nuestra ley fundamental, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>54</sup> *Idem*.

restauración del equilibrio ecológico, lo que hace que la materia ambiental en nuestro país, sea una materia concurrente para los tres niveles de gobierno. De ahí que sea compleja la aplicación de las facultades, competencias y la legitimación para actuar conforme la ley ambiental marco y demás normativa aplicable a la materia del medio ambiente.

Es muy difícil desvirtuar la idea que ha durado por años de explotación de los recursos y no el del cuidado de éstos, pues, en un principio, el legislador no protegía al ambiente, sino simplemente regulaba la explotación de diversos recursos naturales, por lo que el legislador de la actualidad debe estar atento de los cambios que se requieren en las normas y adecuar las figuras jurídicas fundamentales para que el Estado, el particular e incluso la colectividad tenga acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente.

Así, se señala que: *“El objetivo, entonces como ahora, era crecer o desarrollarse, pero carecíamos de la sabiduría contenida en los pomposos términos de desarrollo sustentable y combate a la pobreza que son indispensables para la comprensión de las políticas públicas de la actualidad”*<sup>55</sup>.

El Estado ha tratado en los últimos años de adecuar su funcionamiento para lograr el bienestar en materia ambiental. Así, se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), suprimiendo el sector de la pesca, el cual forma parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), pues lo que busca es *“hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad...”*<sup>56</sup>

### **3.3.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se encuentra regulada en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se describe los asuntos de su competencia. Las atribuciones más importantes son las siguientes:

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 455.

<sup>56</sup> [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

*"Artículo 32 Bis ...*

*Fracción I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;*

*Fracción II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;*

*...*  
*Fracción V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;*

*...*  
*Fracción VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;*

*...*  
*Fracción XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;*

*...*  
*Fracción XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;*

*...*  
*Fracción XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente."*

Principalmente señalo estas fracciones porque, por un lado, las primeras dos fracciones son la base de los demás incisos, debido a que en éstas se indica que es facultad de la Secretaría fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y los recursos naturales; y, como se ha analizado, el Estado debe proporcionar todos los elementos necesarios para que, por un lado, se prevenga o se proteja los elementos naturales y tratar a toda costa que dicha protección evite llegar a la restauración de éstos, como se indica en dicha fracción.

Por otro lado, la fracción segunda señala uno de los soportes principales en donde descansa el actuar de la Secretaría en comento, que es la de formular y conducir la política nacional en

materia de recursos naturales, siempre y cuando no estén encomendados a otras dependencias; por ende, establece las directrices en materia del medio ambiente a nivel nacional.

Otra de las fracciones que es importante, es la que señala que participará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer los criterios generales a fin de otorgar los estímulos fiscales y financieros para el aprovechamiento de los recursos naturales, pero sobre todo del cuidado del medio ambiente; lo cual implica la injerencia de empresas e industrias para que en la actividad que desarrollen tengan beneficios fiscales que ayuden o provoquen que dichas industrias realicen actos para conservar los elementos del medio ambiente.

Asimismo, la facultad que tiene la SEMARNAT de otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos en materia de aguas, forestal, entre otras materias, es importante, ya que es el fundamento para que los particulares soliciten permisos o concesiones, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se establecen para ese efecto, y que en caso de no reunirse la autoridad pueda negar o revocar dichas concesiones, permisos y demás autorizaciones.

La última fracción que señalo, está muy ligada a los instrumentos económicos que se deben diseñar con otras dependencias y entidades para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, para así lograr una verdadera política nacional en materia del medio ambiente.

La SEMARNAT tiene por objetivo construir y orientar la política de protección ambiental nacional y cumplir, en la medida de lo posible, las exigencias del Plan Nacional de Desarrollo en el rubro ambiental.

### **3.3.2. Órganos Desconcentrados que Tienen Injerencia en Materia Ambiental.**

El Estado tiene herramientas para delegar y ejercitar en forma completa sus facultades; de ahí que existan órganos desconcentrados que tienen injerencia en materia ambiental: la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP), las Delegaciones Federales y las Coordinaciones Generales. Así como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). La

CNA, IMTA, INE, PROFEPA y CNANP tienen su fundamento en el artículo 2º, fracción XXIX, del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

Aunque todos los organismos de la Administración Pública señalados, son importantes, dentro de la legitimación pública es, sin lugar a dudas, la **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente** quien tiene las atribuciones de vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, de los recursos naturales y de los elementos que componen el medio ambiente, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer las políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.

### 3.3.3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

La PROFEPA tiene su fundamento legal en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el Capítulo Decimotercero, denominado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, del artículo 71 al 92 de dicho ordenamiento, en el que se establecen las atribuciones que tendrá el Procurador encargado de dicha dependencia, así como de los servidores públicos y unidades administrativas en que se apoyará para el despacho de los asuntos de su competencia.

Ahora bien, para el estudio de nuestro tema, es importante el artículo 71 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, específicamente las siguientes fracciones:

*“Artículo 71.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las atribuciones siguientes:*

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

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

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

...



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

...

*X. Imponer medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*

...

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

...

*XVII. Sustanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;*

*XVIII. Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal;*

*XLX. Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables."*

Estas atribuciones serán ejercidas a través de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de su titular.

Dentro de las unidades administrativas a destacar de la PROFEPA y que tienen una estrecha relación con las fracciones señaladas, se encuentran las siguientes:

- a) La Dirección General de Delitos Ambientales Federales y Litigio (artículo 85 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
- b) La Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta (artículo 86 del ordenamiento antes indicado).
- c) La Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social (artículo 87 del mismo ordenamiento).
- d) La Dirección General de Coordinación de Delegaciones (artículo 89 del ordenamiento antes mencionado).

De las fracciones descritas, se desprende que la Procuraduría puede coadyuvar con las autoridades Federales, Estatales y Municipales que lo soliciten, en el control y en la aplicación de la normativa vigente en materia ecológica. Asimismo, tiene la facultad de emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos de su competencia, expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental, imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, y por supuesto las sanciones de su competencia.

Es importante estudiar las facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, debido a que mediante ésta el Estado puede tener acceso a una legitimación pública, pues dentro de sus atribuciones destaca la obligación de denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el medio ambiente, los recursos naturales y la pesca.

Asimismo, la PROFEPA tiene la obligación de procurar y representar los intereses de los particulares, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, ya sea individualmente o en grupo, ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas para la defensa de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

En este orden de ideas, el artículo 71 del Reglamento Interior de la SEMARNAT constituye el sustento para que el Estado, a través de la mencionada Procuraduría, ejercite la legitimación pública consistente en denunciar los actos o hechos que perjudiquen el medio ambiente y sus recursos; sin embargo, se limita dicha denuncia a la materia penal, por lo que se debe ampliar la forma de la legitimación del Estado para poder exigir la reparación del daño y dar seguimiento a la responsabilidad por daños en nuestra materia.

Es importante que el propio Estado cree los elementos necesarios, a través de leyes más eficaces, que permitan un verdadero acceso a la justicia en materia ambiental, principalmente en cuanto hace a la responsabilidad por daños, pues es la única forma, por un lado, de prevenir, y, por otro, de sancionar y castigar.

Aunado a lo anterior, debe existir una verdadera organización administrativa entre las dependencias y organismos que tengan relación directa o indirectamente en materia ecológica, para lograr una verdadera legitimación pública ante los problemas y acciones que se deben realizar ante los actos dañinos al medio ambiente.

De ahí la idea de Acosta Romero, que señala: *“La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la unidad de acción, la dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración pública, encaminada a la consecución de los fines del Estado”*.<sup>57</sup>

Bajo esa tesitura, es inminente la necesidad de que el Estado establezca los mecanismos que permitan a toda persona gozar de su derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que el Estado debe ampliar su legitimación para estar en posibilidad de proteger dicho derecho, ya que sólo así se podrá concretar eficazmente la responsabilidad por daños al medio ambiente.

### 3.3.4. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Otra de las Secretarías no menos importantes en materia ambiental, es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La cual tiene las siguientes atribuciones:

*“Artículo 35 ...*

*I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;*

*...*

*IV. Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal, así como atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad;*

*...*

*IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;*

*...*

*XII. Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;*

*...*

<sup>57</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 4ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 67.

*XIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;*

...

*XVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;*

...

*XXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública."*

Sin lugar a dudas, las facultades antes descritas están muy enfocadas a desarrollar e impulsar la actividad del campo en todos sus ramos, lo importante es que se realice en el marco legal correspondiente y sobre todo previendo los daños o los efectos negativos que se pueden producir en el campo al tratar de impulsarlo y promoverlo. Para el trabajo de investigación que se desarrolla, la parte medular de la legitimación pública corresponde a la SEMARNAT y a la PROFEPA, como se ha detallado en este capítulo.

### **3.4. Legitimación Colectiva.**

Entraremos a uno de los puntos más importantes de la investigación y en el cual se aterrizará en mucho las cuestiones que se han analizado en los puntos anteriores. Como he descrito, en materia ambiental, es muy difícil reconocer y otorgar un interés legítimo a alguna persona en específico, debido a la naturaleza de los distintos elementos que conforman el medio ambiente, que hacen que se rebasen los criterios jurídicos esenciales en cuestión de la legitimación, pues al no poderse individualizar esos componentes que nos rodean, provoca que se conviertan en derecho de todos y de uno solo, esto es, son de una colectividad el derecho a un medio ambiente adecuado y su debida protección, y, al mismo tiempo, cada uno en lo individual al ser parte de esa colectividad tiene el derecho de denunciar y demandar la reparación del daño y su resarcimiento; de ahí lo complejo de la legitimación colectiva y el nacimiento de los llamados intereses difusos.

Como se ha visto en el estudio de este Tercer Capítulo, los intereses difusos van enlazados con la legitimación de toda una colectividad, ya sea de una población, agrupación, asociación e incluso la misma sociedad, pues en la actualidad los cambios constantes en el ámbito social y económico han propiciado que se supere la esfera jurídica privada del particular y empiezan a atacar o dañar

intereses grupales o colectivos, intereses que deben ser protegidos sin lugar a dudas por la normatividad correspondiente. A este tipo de categoría de intereses es llamada *intereses difusos*.

Dice Garrido Cordobera, que *“ tanto el derecho público como el derecho privado se ocupan del tema, captando que por encima del individuo existen los grupos y la comunidad, cuyos intereses también son dignos de protección ”*.<sup>58</sup>

### 3.4.1. Concepto de Intereses Difusos.

La autora María del Pilar Hernández, considera respecto a los intereses difusos que: *“la propia estructura etimológica de la noción denota, ya, su alcance y contenido intermediador, su vinculación y su raíz societaria; su relación con la idea de participación en cuanto incluye en ella la idea de goce en los bienes de cualquier clase; podemos decir que el contenido etimológico de la palabra expresa la relación de convivencia entre el colectivo y el medio que resulta en sí un bien valioso por ser necesario ”*.<sup>59</sup>

El doctor Augusto M. Morello, señala que los intereses difusos son *“aquellos que no son ya sólo de uno o varios, sino mejor, de todos los que conviven en un medio determinado y cuya suerte en lo que concierne al enrarecimiento, destrucción, degradación, vaciamiento o consumo sin reposición, angustia al conjunto en lo inmediato y en el porvenir vital de cada uno, sobremanera el de las próximas generaciones. Enmarcan por consiguiente verdaderos y perentorios intereses de la sociedad ”*.<sup>60</sup>

Es importante el reconocer los intereses individuales, ya sea en la figura de legitimación o algún otro concepto que concede nuestra Ley Fundamental y las leyes secundarias, ya que de ellas provienen que se avalen dicho reconocimiento y se den las acciones para ejercer dichos intereses, pero sin lugar a dudas no es menos importante cuando dicho interés sobrepasa el nivel individual, pues al existir un mayor número de individuos afectados se buscará con mayor fuerza la reparación del daño y que se finquen responsabilidades por los actos negativos causados al medio ambiente.

---

<sup>58</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. cit.*, p. 183.

<sup>59</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. *Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos*. Editorial UNAM, México, 1997, pp. 42 y 43.

<sup>60</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. cit.*, p. 185.

Como lo he mencionado anteriormente, la civilización y la era de la industrialización y modernización que existe no sólo a nivel nacional sino mundial, ha provocado que figuras y normas jurídicas estén quedando atrasadas, y empieza a defenderse lo que se ha denominado los derechos de la Tercera Generación, pero para poderlo hacer es necesario ampliar la protección de los intereses de la colectividad.

*Así tenemos que “no se trata, por tanto, de intereses de los que no sería posible una individualización, sino de intereses a los que el ordenamiento jurídico, por el peculiar carácter que los distingue, reconoce un papel predominante, globalmente considerados, es decir, unificados en la figura del interés colectivo; y no porque singularmente considerados carezcan de relevancia jurídica, sino porque su unificación los hace apreciables bajo una óptica diversa, que explica la particular consideración y tutela a ellos reservada por el derecho”.*<sup>61</sup>

Ahora bien, cuando el medio ambiente y sus componentes principales como el agua, la atmósfera, la fauna, entre otros, pertenecen en forma individual a todos los que estamos aquí presentes en la Tierra, a la vez todos esos individuos conforman un grupo o conjunto de ciudadanos que tienen el derecho a un medio ambiente adecuado tanto para ellos como para las generaciones futuras; y, todos esos intereses individuales, al unirse, forman una legitimación colectiva, esto es, una suma de intereses que buscan un mismo propósito, que en materia ambiental sería enfocar y obtener la prevención o reparación del daño al medio ambiente.

No podemos separar ciertos elementos o componentes del medio ambiente, pero sí podemos lograr herramientas satisfactorias para lograr un verdadero acceso a la justicia como colectividad, por un lado, prevenir daños, y, por el otro lado, mitigar lo más que se pueda dichos daños que se causen, debido a que, desde mi punto de vista, en materia ambiental, jamás se podrá recuperar una vez dañado el medio ambiente la estabilidad o los recursos que se tenían hasta antes del acto dañoso, aun cuando se logre fincar responsabilidades a los individuos o personas morales que lo hayan realizado y que aporten económicamente lo que supuestamente se ha dañado.

---

<sup>61</sup> GUTIERREZ DE CABIEDES, Pablo. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Supraindividuales: Colectivos y Difusos. Editorial Aranzadi, España, 1999, p. 79.

### 3.4.2. La Legitimación Colectiva y su Relación con la Norma.

La legitimación para la defensa de un interés es un presupuesto establecido en la ley, pues el interés es legítimo cuando es un interés protegido por el derecho. Esto es importante porque sólo cuando el legislador sea capaz de crear normas generales que reconozcan esos derechos, se reconocerá una legitimación, que en nuestro estudio sería el de toda una colectividad por la naturaleza de la materia ambiental.

Por eso, en materia ambiental, el reconocimiento legal dentro del derecho positivo de los llamados intereses jurídicos difusos, se convierte en una condición indispensable para la adecuada tutela de ese bien jurídico.

Lo anterior, se confirma con lo que dice Jorge Mosset: *"son varias y muy jerarquizadas las voces que, frente a los derechos de la tercera generación, en general, y al medio ambiente, muy en especial, vienen pregonando la necesidad de habilitar nuevas herramientas, instrumentos personales idóneos, eficaces e imaginativos, aptos para servir a la pretensión de mantener el medio, evitar su degradación y, en su caso, lograr una condena de recomposición o indemnización"*.<sup>62</sup>

Es menester que cuando se trate de la materia ambiental, se hable de intereses difusos, pues a todos sin excepción nos interesa lo que se haga a favor o en contra de los elementos que constituyen el medio ambiente, y por ese simple hecho rebasa los intereses individuales.

De ahí que se diga que: *"...la tutela jurídica del ambiente entraña el reconocimiento de los derechos procesales transindividuales que, según Camargo Mancuso, son los intereses que rebasan la esfera de actuación de los sujetos individualmente considerados para superponerlos en su dimensión colectiva"*.<sup>63</sup>

Sin lugar a dudas, los beneficios o perjuicios no sólo dañan al que fue afectado en su patrimonio o en su persona, sino que al mismo tiempo afectan a todo un grupo de individuos, a toda una comunidad e incluso a toda una sociedad o población.

<sup>62</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. Cit.*, p. 185.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 186.

En ese orden de ideas, los daños que se causen más allá de nuestro territorio nacional tienen repercusiones en el medio en que nos desarrollamos, porque todos los elementos naturales se enlazan y se concatenan entre sí para lograr un equilibrio ecológico.

La connotación que le dan los tratadistas a los intereses difusos, proviene principalmente de la problemática de saber quién está legitimado para hacer valer ciertas acciones frente a los daños ambientales, pues al separar y reconocer legalmente que se necesita acreditar un interés propio y legítimo de quien esté siendo afectado en sus bienes o persona para ejercitar ciertas acciones, deja fuera la posibilidad de ejercer un interés colectivo.

Al no estar regulado correctamente la procedencia de las acciones en lo colectivo como es el caso de la materia ambiental, se torna confuso el entender si se está legitimado en lo individual o en lo colectivo, ya que si bien se actúa en forma individual se está actuando por el bien de la colectividad.

El problema radica cuando esa colectividad no encuadra legalmente en las acciones, y lo individual se torna difícil al tratar de acreditar un daño directo para hacer valer las medidas necesarias para fincar responsabilidades por algún acto u omisión en perjuicio del medio ambiente; aquí reside la confusión del interés y de acreditar la legitimación, de ahí el nombre de intereses difusos: es de uno y a la vez de todos.

Al hablar de legitimación colectiva e intereses difusos existe similitud de definición. Pues, el primero se refiere en forma general a la existencia de intereses que realizan varias personas para obtener un resarcimiento y una resolución favorable por algo que les perjudicó; y, al hablar de intereses difusos, se refiere a aquello que busca reclamar o accionar la maquinaria jurisdiccional o administrativa no por un interés personal, sino en conjunto, y que su beneficio o perjuicio será a favor o en contra de todo ese grupo de individuos.

Desde los años setenta algunos autores ya empezaban a pronunciarse en defensa de los intereses difusos. Así, Oliveira Júnior, señalaba que: *“en un futuro no muy remoto serán objeto de una mayor atención de los juristas, sociólogos, políticos, legisladores, gobernantes y del pueblo en general de nuestro país”*.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> *Idem*.



Este autor además de indicar la existencia y reconocimiento de intereses de naturaleza colectiva, también mencionaba que existía el derecho a la seguridad social, al ambiente natural, a no ser perjudicado por publicidad engañosa, por fraude financiero o bancario y una serie de hipótesis que desde su perspectiva consideraba como daños a la colectividad y no sólo a un individuo.

Debo mencionar que existe confrontación en que si los “intereses colectivos” son sinónimo de los “intereses difusos o supraindividuales”, pues algunos autores consideran que se refiere a la misma connotación; sin embargo, para otros existe diferencia entre éstos, pues el término “colectividad”, se refiere a un grupo, status social o ciertas cualidades que se requieren para estar dentro de esa colectividad y que en su momento se reconocen por la ley y le da los accesos jurisdiccionales para poder hacer valer sus acciones, como por ejemplo: los consumidores de algún producto, los usuarios de las tarjetas de crédito, y no necesariamente se refiere a todo un grupo de personas que se vean implicadas o no en los efectos de alguna acción dañina.

Bajo esa tesis y no obstante que existen otros autores que los consideran sinónimos, pues indican que al hablar de intereses difusos se está en presencia necesariamente de intereses de la colectividad; en este trabajo, se considerará que los intereses colectivos y los difusos tienen similitud.

### **3.4.3. La Problemática del Entendimiento Legal de los Intereses Difusos o Colectivos.**

La problemática que enfrenta la definición de los intereses difusos obedece a su carácter interdisciplinario, pues sin lugar a dudas tiene injerencia en el Derecho privado y público; en el Derecho material y en el Derecho adjetivo; por la forma en que a nivel mundial el medio ambiente está tomando relevancia, principalmente en Europa; tiene que ver con Derecho internacional; y, afortunadamente o desgraciadamente, con la injerencia política.

En las últimas décadas, la civilización y la industrialización de los distintos países y continentes han hecho que también los doctrinarios del derecho revisen los conceptos y las normas legales que se requieren para poder estar en posibilidad de tratar de ajustar el derecho con lo que se vive día a día y, sin lugar a dudas, la materia ambiental tiene ya, al día de hoy, mucho impacto.

De ahí que, *“la realidad social y dogmática jurídica no son (o no deben ser) y no deben tratarse aisladamente, como compartimientos estancos y autosuficientes. Muy al contrario, ambos deben complementarse y darse sentido”*.<sup>65</sup>

Para otros autores, como Barbosa Moreira, *“se trataría en materia ambiental de derechos de naturaleza indivisible que son una especie de comunidad tipificada por el hecho de que la satisfacción de uno sólo implica, por fuerza, la satisfacción de todos, así como la lesión de uno sólo constituye ipso facto, la lesión de la colectividad”*.<sup>66</sup>

El mismo autor antes citado, señala que en el caso de la legitimación colectiva, que se enlaza con la problemática de los intereses difusos, se deben ubicar dos puntos: primero, ¿quién tendría legitimación activa para poder ir a juicio en defensa y salvaguarda de los intereses colectivos?; y, segundo, ¿los llamados grupos intermedios tendrían acceso al Poder Judicial para tutelar los intereses que representan su propia existencia, su propia razón de existir?

Para poder contestar estos dos problemas fundamentales que van vinculados con los intereses difusos, es necesario dar un vistazo a cómo en el derecho comparado se ha tratado de resolver, o al menos irse suprimiendo, los candados que procesalmente existen y que, por supuesto, México es uno de los países más austeros con respecto a esta problemática.

### **3.5. Los Intereses Difusos en el Derecho Comparado.**

Las soluciones que se han propuesto en algunos países al problema de la legitimación de los intereses difusos en juicio, son:

- a) El reconocimiento del interés jurídico difuso a la ciudadanía.
- b) La posibilidad de ejercer acciones colectivas por parte de asociaciones.
- c) El otorgamiento de la representación a un ente público.
- d) Las acciones de clase en el derecho estadounidense.

---

<sup>65</sup> GUTIERREZ DE CABIEDES, Pablo. *Op. cit.*, p. 79.

<sup>66</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. cit.*, p. 186.

### 3.5.1. En Bolivia, Colombia y Costa Rica.

En las legislaciones de Bolivia, Colombia y Costa Rica está plenamente reconocido el interés difuso a la ciudadanía, a que se hace referencia en el primer inciso.

En Bolivia, se encuentra regulada dicha hipótesis en la Ley General del Medio Ambiente o ley 1333 (1992), en la que señala que:

*“Artículo 102. La acción civil derivada de los daños cometidos contra el medio ambiente podrá ser ejercitada por cualquier persona legalmente calificada como un representante apropiado de los intereses de la colectividad afectada.”*

Con respecto a Costa Rica, debo mencionar que su propia Constitución Política regula la legitimación colectiva y no una ley secundaria como en el caso anterior. En el artículo 50, se indica:

*“Artículo 50...  
Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y sanciones correspondientes.”*

Como se puede observar, la primera línea de dicho artículo se asemeja a lo que establece nuestra Constitución Política, en su artículo cuarto, con respecto a que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; pero, al compararlo con lo que indica la Constitución Política de Costa Rica, se puede observar que nuestra Ley Fundamental está muy limitada con respecto al reconocimiento de la legitimación colectiva, como sí se hace en el país indicado.

En Colombia, los intereses difusos se reconocen en la Ley 99 (1993), específicamente en su artículo 69, el cual indica que:

*“Artículo 69. El efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil.”*

En estos países, su legislación amplía las posibilidades de acceder a la justicia en materia del medio ambiente; y, desde mi punto de vista, Costa Rica es la que tendría mejores bases, ya que desde su Constitución Política marca y abre la defensa jurídica de los intereses colectivos. No estaría nada mal que en nuestro país se reformara el artículo cuarto de nuestra Constitución Política, pues, al hacerlo en términos semejantes a la de Costa Rica, se daría más fuerza legal a las leyes secundarias en reconocer los intereses difusos, dando mayor seguridad jurídica con respecto a este tema.

Con respecto al segundo inciso señalado (la posibilidad de acciones colectivas por parte de asociaciones), mencionaré que como a través de la historia de la humanidad se han producido un sinnúmero de daños múltiples a la naturaleza, es necesario la legitimación especial de las asociaciones a que los perjudicados pudiesen pertenecer, para que estén en posibilidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales a ejercitar las acciones de resarcimiento.

Referente a este último punto, la autora Gomís Catalá, manifiesta que: *"La escasa aceptación de que goza la acción popular en los diferentes ordenamientos jurídicos contrasta con un mayor y progresivo reconocimiento de la legitimación colectiva de las asociaciones: a las ventajas de orden práctico se suman las consideraciones jurídico-filosóficas que configuran a la asociación como el legitimado ideal para la protección de los intereses difusos o colectivos. La falta de especialización, la exigüedad de lo que individualmente puede reclamarse, el temor al enfrentamiento con las fuerzas más poderosas o con litigios costosos e interminables favorece el ejercicio de las acciones colectivas por parte de las asociaciones para la protección del medio ambiente en un ámbito en el que, sin duda, su existencia cobra una especial significación. Las asociaciones representan el interés general, no sólo de sus asociados, sino de todas aquellas personas cuyos problemas o necesidades pueden caer bajo el ámbito de los objetivos que la asociación persigue. En este sentido, exige una ruptura o -metamorfosis profunda- de algunos de los principios clásicos del proceso, con el fin de garantizar que el -representante ideológico- sea parte en el proceso y que la sentencia abarque los intereses colectivos debatidos y, por lo tanto, posea efectos erga omnes."*<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 188 y 189.

### 3.5.2. En España.

Con respecto a lo que señala Gomís Catalá, la protección de los intereses de grupo ha sido reconocida principalmente por España, pues su Constitución Política, en el artículo 9.2, establece que:

*"Artículo 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social."*

Ahora bien, en la Ley Orgánica del Poder Judicial Española, se reconoce la legitimación colectiva, ya que, en su artículo 7.3, se señala lo siguiente:

*"Artículo 7.3. Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos... Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción."*

En el anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental (1999), también se reconoce la legitimación de las personas jurídicas, pues establece que están legitimados para solicitar la reparación de los daños causados a los particulares, los perjudicados. Se indica también las hipótesis en que estará legitimada la Administración Pública cuando se trate de solicitar la reparación del deterioro del medio ambiente y de los daños causados a los bienes de dominio de la Administración Pública.

Además, en todos los procedimientos en los que se substancie acciones de reparación por deterioro del medio ambiente se tendrá por parte al Ministerio Fiscal, que actuará en defensa de los intereses colectivos y a quien habrá que dar cuenta de todas las actuaciones que se practiquen.

En materia de medio ambiente, España es uno de los países precursores de la defensa de los intereses difusos y, por ende, uno de los países que más han avanzado en su legislación en el reconocimiento y defensa del medio ambiente en todos sus aspectos, incluyendo por supuesto la legitimación colectiva.

### 3.5.3. En Francia, Alemania y Brasil.

En Francia, aunque en su ley fundamental no se reconoce el derecho al medio ambiente adecuado, sí reconoce la legitimación para actuar, en el contencioso administrativo, contra la Administración, y la legitimación para acceso a los tribunales en materia de daños. Específicamente, el Código del Ambiente (2000), en el Capítulo II, Título IV, Libro Primero, reconoce el interés jurídico de las asociaciones.

En Alemania, tampoco existe en su Constitución una base primordial con respecto a la defensa del medio ambiente; sin embargo, en cinco länder se ha admitido la acción colectiva de las asociaciones ambientales y se distinguen: *“Acciones colectivas egistas, que confieren legitimación para proceder en su propio nombre, desde su propio derecho a la protección de los intereses individuales de sus asociados, de alguno o de todos ellos; y, acciones colectivas altruistas, que confieren legitimación para reprender, bajo determinados presupuestos, la lesión de disposiciones jurídico-públicas, que tienen por finalidad la defensa de intereses públicos, no individuales”*.<sup>68</sup>

Como se muestra, en Alemania no existe un artículo constitucional que prevea la defensa del medio ambiente, pero sí en las leyes secundarias, ya que, por excepción, permite las acciones colectivas altruistas.

En algunas legislaciones, se regula el acceso a la justicia por parte de las autoridades públicas y de las asociaciones en los conflictos relativos a la protección del medio ambiente, como la Ley Brasileña, número 7347, de julio de 1985; y, la Ley Belga, de 12 de enero de 1993.

Con respecto al otorgamiento de la representación a un ente público, esto va vinculado con una efectiva *“combinación de medios tutelares que en absoluto descarta la legitimación del Estado, quien para algunos es el representante natural del interés en cuestión. Así, en algunos países, la protección de los intereses jurídicos difusos se ha confiado a un órgano específico del Estado.”*<sup>69</sup>

Así, mencionaré sólo como referencia que, en Brasil, el inquérito civil está a cargo del Ministerio Público. En Honduras, se le da esta facultad al Procurador del Ambiente de apoderado general. En los Estados Unidos de América, le corresponde el cuidado del medio ambiente a la

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp.191 y192.

Agencia de Protección Ambiental. Y, en nuestro país, como se ha explicado anteriormente, corresponde a la SEMARNAT y a la PROFEPA.

Finalmente, la legislación italiana indica que la acción de resarcimiento del daño ambiental, aunque se ejercite en materia penal, será promovida por el Estado y por los entes territoriales sobre los que inciden los bienes objeto del hecho ilícito.

#### **3.5.4. En Estados Unidos de Norteamérica.**

Las "acciones de clase" en el derecho estadounidense, "*son aquellas que reúnen todas las demandas o demandados, cuando éstos tienen, en su esencia, el mismo contenido; ahora bien, la denominación acción de clase, viene de la pertenencia de todos los actores a un grupo, aunque algunos miembros de la clase puedan ser indeterminados, y, por tanto, no estén identificados*".<sup>70</sup>

Lo antes descrito, se da principalmente en los países de Common Law, como los Estados Unidos, Inglaterra e incluso en algunas zonas de Canadá.

Para que existan las acciones de clase, se deben reunir ciertos requisitos que señala el artículo 23 de la Rules of Civil Procedure, como por ejemplo: que los miembros de la clase deben ser tan numerosos que hagan imposible un litisconsorcio; debe haber cuestiones debatidas comunes a la clase; etc.

Esto implica que el sistema permite que cualquier persona esté legitimada para dirigir una acción popular contra un particular que haya violado alguna ley en específico, e incluso en contra de la Administración Pública, como sería el caso la Agencia de Protección Ambiental, si se considera que en su actuar ha incumplido un deber normativo del derecho ambiental.

Como se puede advertir, la legislación de los Estados Unidos de América no sólo permite ejercitar acciones en contra de particulares o de la persona que haya causado algún daño, sino que también, si es necesario, se podrá acudir a reclamar de la propia Administración Pública el mal manejo o la omisión en sus facultades en la aplicación de la normativa legal ambiental; lo cual considero que es lo destacado en este sistema jurídico, el tener acceso a la justicia en materia del

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 193.

medio ambiente aun en contra de la propia Administración Pública, ya sea individual o colectivamente.

### 3.5.5. La Tutela de los Intereses Difusos en Materia Ambiental en México.

Como se ha analizado en los puntos anteriores, y al confrontar nuestra legislación ambiental con el derecho comparado; es visible que, hoy en día, en nuestro país no se reconoce la tutela de los intereses jurídicos difusos como tal, partiendo que ni siquiera la propia Constitución Política, en el párrafo correspondiente a la tutela ambiental, describe la posibilidad de éstos. Por ende, mucho menos las leyes secundarias proveerán lo necesario para reconocer dichos intereses.

Nuestra Carta Magna sólo describe en forma simple, en su artículo cuarto, que: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”*; omitiendo el reconocimiento de la legitimación colectiva. Por lo que considero que, dicho párrafo debería incluir una garantía de seguridad jurídica con respecto a la materia del medio ambiente, debido a que por la naturaleza de los componentes del medio ambiente es necesario abrir accesos a la justicia en la materia que se estudia.

En ese sentido, es necesario que desde la Ley Fundamental se establezca dicha legitimación y el derecho a ejercer las acciones legales necesarias para acudir ante los órganos jurisdiccionales en donde se reconozcan los intereses difusos, es decir, los de la colectividad.

En tal virtud, debe adicionarse al artículo 4º constitucional, lo siguiente: ***Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que violen ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, ya sea en forma individual o colectiva. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.***

Con lo anterior, se abriría la posibilidad de dar certeza jurídica a la legitimación colectiva, y, por ende, originaría la obligación del Estado de adecuar las demás leyes secundarias para garantizar y preservar dicho derecho.



No basta con que la Ley Fundamental mencione que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, porque es muy escueto; por un lado, deja la posibilidad de omisiones por parte del legislador en las leyes respectivas, y, por el otro, que la Administración Pública no realice las iniciativas y mecanismos legales aplicables para desarrollar dicho precepto constitucional, pues de una forma sencilla sólo manifiesta que toda persona tiene derecho, sin aclarar cómo se logrará ese reconocimiento, dejando a un lado el reconocimiento de la legitimación colectiva.

En tal virtud, si bien es cierto que con la inclusión del párrafo señalado en el artículo cuarto constitucional, se rompen principios procesales en materia civil, también es cierto que éste constituirá las bases jurídicas en materia ambiental, ya que las figuras jurídicas civiles han sido rebasadas por la industrialización que se vive día con día, e inclusive el incremento demográfico y sus consecuencias negativas, circunstancias que hace 40 o 50 años no existían; ya que en su momento el legislador estableció las bases legales con las necesidades de la época.

Por ello, el legislador mexicano debe actuar conforme a las necesidades que se viven, como es el de reconocer en el marco constitucional y, por ende, en las leyes secundarias, los intereses difusos en materia ambiental, al menos como una excepción a la regla y a los esquemas de responsabilidad civil y de la reparación del daño.

Cabe señalar que, se tienen en la legislación mexicana inicios de reconocimiento de la legitimación colectiva, como sería en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 189, que indica:

*"Artículo 189. Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos, naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico."*

El principal problema de nuestra legislación reside en la acción para exigir la reparación del daño, puesto que la ley citada reconoce la denuncia de los actos a través de la Procuraduría del Medio Ambiente en relación a las materias relacionadas con la protección al ambiente, pero, esto no

significa que se reconozcan los intereses jurídicos difusos por el ordenamiento legal mexicano, ya que la legitimidad se otorga sólo en el plano administrativo y no en el orden jurisdiccional.

Otro ejemplo de lo anterior, es lo que señala el artículo 180 del citado ordenamiento:

*“Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que se demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.”*

Así, se ratifica lo que el autor José Juan González indica: *“Sin embargo, no puede decirse que el precepto mencionado signifique el reconocimiento de los intereses jurídico difusos por el ordenamiento jurídico mexicano, no sólo porque la legitimidad se otorga solamente en el plano administrativo y no en el orden jurisdiccional, sino también porque se trata de la incorporación de una figura de vieja raigambre aplicable al juicio de amparo en México, es decir, la del tercero perjudicado. Según esta institución, puede interponer juicio de amparo aquel que ve violada una de sus garantías cuando se favorece a otra persona con un acto administrativo. La única variación quizá que debe reconocerse es que esta posibilidad de actuar como tercero dentro de un procedimiento administrativo se otorga, no sólo al afectado individualmente sino también a las personas morales y a las comunidades aunque no les cause un daño directo a sus personas o bienes, sino que basta con que demuestren que pueden originar daño al medio ambiente. No obstante, a través del ejercicio de esa impugnación administrativa no es posible obtener una reparación del daño ambiental.”<sup>71</sup>*

En conclusión, debo decir que con lo que señala dicho precepto, permite la posibilidad de interponer un recurso administrativo y no una acción jurisdiccional.

No puedo dejar de mencionar que la excepción a lo anterior, y en una de las legislaciones en la que se ha impulsado la defensa de los intereses difusos, es la Ley Ambiental para el Distrito Federal, en la cual se establece que cualquier persona tiene derecho a ejercitar la acción por daños al

<sup>71</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. *Op. cit.*, p. 199.

ambiente, sin tener que demostrar que el daño le afecta de manera directa. El artículo 221, en su parte conducente, indica:

*“Artículo 221...*

*Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas tendrá derecho a ejercer la acción de responsabilidad por daño al ambiente, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado. En consecuencia, los tribunales del Distrito Federal le reconocerán interés jurídico en los procedimientos de que se trate, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en sus personas o en sus bienes. ”*

Esta redacción no la tiene la Legislación Civil Federal, por lo que no se puede decir que en nuestro marco jurídico esté reconocido y se establezcan los mecanismos necesarios para la defensa de los intereses difusos, debido a que la Legislación Federal es la que marca las directrices de actuación tanto de los Entes Públicos como de los particulares. Sólo dos entidades de la República Mexicana, en su legislación, los contemplan, dejando indefenso al resto de la población en cuanto al tema de la legitimación de la colectividad en materia ambiental.

Ahora bien, no puedo dejar de mencionar que aun cuando esas dos legislaciones reconozcan dichos intereses jurídicos difusos; en la práctica, los Tribunales, por ignorancia o por quitarse trabajo de encima, desechan demandas bajo este esquema. Así que una cosa es que se reconozcan en el texto legal y otra que en la práctica se quieran reconocer y validar.

Además no olvidemos que existen muchas zonas federales en la que se daña año con año los elementos naturales, lo que provoca que al no reconocerse en la normativa Federal la legitimación colectiva y la reparación de daño conforme a lo aquí estudiado, se deja en desprotección al medio ambiente, a los recursos naturales y a la sociedad; y, por ende, no se cumple el fin del precepto Constitucional que proclama que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Bajo esa tesis, es necesario que los legisladores entiendan que es el momento de reconocer y progresar en materia de responsabilidad del daño, específicamente en materia ambiental, para otorgar seguridad jurídica a las próximas generaciones, a través de los mecanismos de acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente.

## CAPÍTULO CUARTO. EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL DERECHO AMBIENTAL.

### 4.1. Definición de Derecho de Acción.

En este último capítulo del presente trabajo de investigación, me enfocaré en los temas de la Acción Popular, la Acción Colectiva, las Garantías Procesales y el reconocimiento jurisdiccional de la protección de los intereses difusos, que se han venido planteando.

Cabe mencionar que para algunos autores la acción es como una especie de derecho de petición, debido a que su objetivo es incitar la actuación jurisdiccional para obtener una pretensión no cumplida o algún derecho tutelado por la norma vigente. . .

Al respecto, el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

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

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

De lo anterior, se desprende que la acción es un derecho, el cual es subjetivo y es público.

Se considera que es un derecho, debido a que *“tiene como correlativa la obligación del órgano estatal al cual se dirige, de resolver afirmativa o negativamente.”*<sup>72</sup>

Es un derecho subjetivo, *“porque constituye una facultad conferida al gobernado por el derecho objetivo para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional.”*<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. 2ª Ed. Editorial Themis, México, 2003, p. 17.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 17.

Es un derecho subjetivo público, *"porque significa una facultad del gobernado frente al Estado como entidad de derecho público y porque el contenido del objeto que se persigue (la obtención del servicio jurisdiccional) es de carácter público."*<sup>74</sup>

La acción es, pues, a grandes rasgos, promover la actividad jurisdiccional, siguiendo las etapas procesales que señala la ley correspondiente, para la obtención de una pretensión que no ha sido concedida en forma voluntaria y espontánea.

La palabra acción procede del vocablo latino *actio*, que se desprendía del sinónimo *actus*, y que aludía a los actos jurídicos.

Por lo que se define a la acción como: *"el derecho subjetivo procesal, poder jurídico o facultad que las personas tienen para promover la actividad del órgano jurisdiccional, con el fin de que, una vez realizados los actos procesales correspondientes, resuelva sobre una pretensión litigiosa."*<sup>75</sup>

Otras definiciones indican que la acción no es otra cosa que el derecho de perseguir en juicio lo que a uno se le debe.

#### **4.1.1. Elementos de la Acción.**

Los elementos constitutivos de la acción son los siguientes:

- a) Sujeto activo: quien es el titular de la acción o hecha andar la maquinaria jurisdiccional para exigir, por la vía legal, alguna pretensión.
- b) Sujeto pasivo: es aquél a quien se pide dicha pretensión, y quien tiene el derecho de ser oído y vencido en juicio; esto es, acudir ante los tribunales para defenderse de lo que reclama el sujeto activo.

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> OVALLE FAVELA, José. *Op. cit.*, pp. 49 y 50.

- c) Causas: es el derecho de pedir, es pues el origen del porqué el sujeto activo realiza la exigencia de la acción ante los órganos jurisdiccionales.
  
- d) Autoridad que conoce del juicio: es ante quién se ejercita la acción y, por ende, la secuela procesal: los Tribunales de Justicia que proporciona el Estado, en forma gratuita.

Una vez analizada la definición de acción, se estudiará dicha figura en el derecho ambiental y en el reconocimiento de la protección de los intereses difusos.

#### 4.2. Acción Popular.

El Estado debe ampliar la visión de las principales figuras jurídicas procesales para que cualquier particular tenga acceso a exigir la responsabilidad por daños al medio ambiente, porque procesalmente no se tiene un interés jurídico propio, lo que provoca que el daño que se genera al medio ambiente se considere como si se cometiera en contra del Estado y no de una colectividad como debe ser, pues *“Esto significa, en primer lugar, que si los lindes de esta figura se ciñen únicamente a aquellos bienes ambientales propiedad del ente público quedarán sin protección aquellos bienes ambientales que rebasan los límites territoriales (el aire, el clima, la fauna...); en segundo término, y con mayor razón, el Estado no podrá reclamar la reparación del daño ecológico producido en el interior de una propiedad privada.”*<sup>76</sup>

Como se explicó en el Capítulo anterior, es necesario que se reconozca que los ciudadanos protegidos bajo las leyes mexicanas tienen un interés jurídico en materia ambiental, por ende, los individuos y las agrupaciones, tanto públicas como privadas, deberían tener un acceso real y eficaz a los tribunales para pedir el resarcimiento del daño y la suspensión de éste, sin tener la necesidad de acreditar un daño directo y propio en su patrimonio; lo que traería como consecuencia que los particulares tendrían la facultad de presentar recursos judiciales y administrativos ante los tribunales competentes.

En México, se debe retomar lo que otros países ya regulan en su legislación con respecto a las acciones populares y el reconocimiento de los intereses difusos.

---

<sup>76</sup> GOMIS CATALÁ, Lucía. *Op. cit.*, p. 201.

Esta última idea cobra mayor fuerza con lo que señala la autora ambientalista, Lucía Gomis: *“La razón, el sentido común y la idea de justicia imponen la superación de los mecanismos clásicos de legitimación para dar paso a nuevos métodos basados en la idea de –garantismo social- o –colectivo- que inspira el nacimiento de acciones populares o acciones colectivas en manos de las asociaciones. Hasta aquí llega el consenso. En el legislador y en los Tribunales está el disenso.”*<sup>77</sup>

La acción popular, por lo tanto, la defino como la facultad que tiene cualquier sujeto, sea persona física o moral (asociaciones), tenga o no interés personal en el caso, para ejercer una acción en defensa de los intereses ambientales que se estén dañando o se hayan dañado y buscar su resarcimiento y restauración, además de las sanciones económicas y penales que pudieran tener.

El restringir procesalmente las acciones en materia del medio ambiente, hará que jamás exista una real protección a los elementos naturales que necesitamos para vivir y, sobre todo, que no podamos preservar en el tiempo dichos elementos para la llamada “tercera generación”.

Así, *“la tutela del medio ambiente no se logra restringiendo la legitimación para accionar, sino a través del reconocimiento de la titularidad de la acción por daños a todos los ciudadanos que han sufrido un perjuicio u consecuencia de la violación por terceros del derecho al medio ambiente salubre, del que son titulares.”*<sup>78</sup>

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, existe un Capítulo referente a la Denuncia Popular, al que me he referido ya con anterioridad; sin embargo, y para mayor claridad, transcribiré el artículo 189:

*“Artículo 189. Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 209.

<sup>78</sup> CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio. *La Reparación de los Daños al Medio Ambiente*. 1ª Ed. Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 1996, p. 181.

*Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.*

*Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente."*

Del artículo citado, se desprende que se trata de una denuncia, esto es, se limita a la materia penal o administrativa, al mencionar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dará seguimiento cuando algún particular, grupos sociales y demás organizaciones se enteren de actos o daños hacia el medio ambiente. No señala en ningún momento que dichas organizaciones, personas o grupos tengan, por sí y en forma independiente y autónoma, la acción de realizar la denuncia o la acción civil, lo cual limita sensiblemente el acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente.

Posteriormente, el artículo 202 de la citada Ley, indica:

*"Artículo 202. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal."*

Asimismo, en el artículo 203 de la misma Ley, se prevé:

*"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 término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente."*

Como se observa, la ley referida sin mayor problema regula que además de las sanciones administrativas o penales, cualquier persona que cause algún daño al medio ambiente está obligada a la reparación de los daños causados en materia civil; esto afecta al sujeto pasivo, quien tendrá la obligación de reparar los daños, lo cual es perfecto y lógico.

Sin embargo, ¿quién es el sujeto activo facultado para ejercitar la acción para exigir la reparación del daño en materia civil, que señala dicho artículo?



La respuesta a esta pregunta, es el problema y el planteamiento de este trabajo de investigación, pues, sin lugar a dudas, se ha descrito que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en ningún momento regula que cualquier persona, asociación u organización tendrá la acción de pedir ante los Tribunales Civiles competentes la reparación del daño, aun cuando no demuestren un interés propio.

Es un interés propio y de todos a la vez, el defender y accionar la maquinaria jurisdiccional para pedir la reparación del daño causado al medio ambiente o alguno de sus elementos, pues no debemos de olvidar lo que somos -seres humanos-, y que nuestras actividades fisiológicas y económicas están inmersas en la naturaleza; y, por ese simple hecho, debemos tener las acciones necesarias y las instancias jurídicas al alcance de cualquier organización, persona o agrupación que considere necesario pedir, en la vía civil, la reparación del daño, pues los efectos trascienden sin lugar a dudas a todos los que habitamos la Tierra.

Sé que el reconocer por parte de nuestros legisladores y juristas la acción popular conlleva a romper lo que por años el derecho procesal ha establecido en materia de acción, que es el tener un interés propio y que se pueda acreditar dicho interés para exigir ante los tribunales las pretensiones deseadas.

Sin embargo, estas figuras, como otras figuras procesales, fueron implantadas en nuestra legislación en circunstancias diferentes; por lo que todas las materias y, en particular, la materia ambiental, tienen que evolucionar y adecuarse a la tecnología y modernidad que se vive.

El derecho procesal debe ampliarse en la reparación del daño en materia ecológica y permitir que cualquier organización, persona o agrupación puedan ejercer la acción, sin necesidad de acreditar un interés personal y propio, sino con el simple hecho de que se exija el derecho constitucional consagrado en su artículo cuarto, basta y sobra para que las instancias judiciales la admitan y le den trámite para sancionar realmente a los responsables de los daños ambientales.

#### 4.2.1. El Reconocimiento de la Protección de los Intereses Difusos en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

En nuestra legislación, empieza a reconocerse la acción popular y los intereses difusos. Específicamente, la Legislación Ambiental del Distrito Federal, en el Título Séptimo, denominado “Medidas de Control, de Seguridad y Sanciones”, en el Capítulo de la Responsabilidad por el Daño Ambiental, en el artículo 221, señala:

*“Artículo 221...*

*Cualquier persona física o moral de las comunidades afectadas tendrá derecho a ejercer la acción de responsabilidad por daño al ambiente, siempre que demuestre en el procedimiento la existencia del daño y el vínculo entre éste y la conducta imputable al demandado. En consecuencia, los tribunales del Distrito Federal le reconocerán interés jurídico en los procedimientos de que se trate, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en sus personas o en sus bienes.”*

Así se abre una puerta a nivel local, para que cualquier persona, agrupación u organización, sin necesidad de acreditar que el daño le afecta directamente en su esfera jurídica, pueda ejercitar la acción necesaria para la obtención de responsabilidad por daño al medio ambiente.

Sin embargo, en la práctica, los tribunales, por ignorancia o por aligerar la carga de trabajo, rechazan la procedencia de la acción al ver que no se acredita un interés propio.

En materia procesal civil impera el principio consistente en que sólo puede exigir quien esté facultado para ello, es decir, quien acredite un daño directo y personal en su esfera jurídica; por lo que si bien es cierto que la Ley Local Ambiental citada abre las puertas a ese tipo de acciones, también es cierto que todo nuestro sistema procesal se enfrasca en el interés legítimo, lo que entorpece y hace que dicha puerta se vuelva a cerrar en los tribunales.

Es importante reconocer que esta ley empieza a tener una mejor visión que la misma Ley Federal Ambiental, pero el Distrito Federal es una mínima parte de la gran extensión territorial y de los recursos naturales con los que cuenta nuestro país, por lo que mientras a nivel Federal y a nivel Estatal no se regule como lo hace el artículo 221 de la citada Ley, estaremos muy lejos de lograr que los intereses difusos y la acción popular se reconozcan y satisfagan un derecho constitucional: el de tener un medio ambiente adecuado.

Por eso, insisto que se debe asimilar la Legislación Ambiental Federal para lograr dar el primer paso a dicho reconocimiento; pero, sin lugar a dudas, hacerlo desde el artículo cuarto de nuestra Carta Magna sería lo idóneo, para que posteriormente todas las leyes secundarias se acoplen a dicho precepto constitucional, respecto a la defensa del medio ambiente, a través del reconocimiento de los intereses difusos o colectivos que legitiman a cualquier persona a ejercitar una acción en contra del responsable de ocasionar un daño al medio ambiente.

Por lo anterior, se concluye que en México aún no existe, como tal, un reconocimiento de la acción popular, pues la admisión de la denuncia se restringe a la materia penal o administrativa, excluyendo la acción civil de pedir la reparación del daño en materia ambiental.

En tal virtud, es necesario modificar las figuras procesales, adecuando tanto la Constitución Política, la Ley Ambiental Federal y Local, y, por supuesto, la Legislación Procesal Civil, para que en cada una de las secuelas procesales se reconozca la acción que tenga cualquier persona física o moral de reclamar la reparación del daño ocasionado al medio ambiente, sin necesidad de probar una afectación directa en su patrimonio.

#### 4.2.2. Acción Popular en España.

La autora Lucía Gomis, al realizar un análisis de la Legislación Ambiental Española, menciona que el panorama dista de ser satisfactorio, ya que en primer lugar se detecta una ausencia absoluta de criterio en el legislador al reconocer la acción popular en determinados sectores y en otros no, a pesar de la identidad sustancial de objetos; ya que, por ejemplo, se reconoce dicha acción en materia de costas y no en materia de aguas, cuando obviamente existe similitud del elemento natural.

El segundo problema que plantea la autora, con respecto a la acción popular en España, es *“el reconocimiento de la acción popular en las leyes estatales de régimen jurídico o de creación de parques nacionales anteriores a la Ley 4\1989, de 27 de marzo (RCL 1989,660) de conservación de los espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestre suscita un grave problema de coherencia al desconocer esta última Ley el instituto de la acción pública. En realidad, el problema se plantea en términos de vigencia al existir numerosas leyes específicas contrarias en este punto a una Ley posterior de indudable alcance general.”*<sup>79</sup>

<sup>79</sup> GOMIS CATALÁ, Lucía. *Op. cit.*, p. 211.

Dicha autora, menciona que: *“las asociaciones podrán ejercer la acción popular ante conductas delictivas contrarias al medio ambiente conforme al Código Penal. Por el contrario, la dimensión especialmente individualista del derecho civil, reflejada en las normas procesales civiles que regulan la legitimación activa (art. 533.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el art. 1522 del Código Civil), hace que no sea posible reconocer la existencia de una acción popular para el planteamiento de pretensiones civiles de condena.”*<sup>80</sup>

Así, en España, la acción popular se ha enfocado principalmente al ámbito contencioso-administrativo en donde la doctrina ha concentrado sus esfuerzos en alcanzar un fundamento para el reconocimiento generalizado, con el fin de deducir pretensiones administrativas dirigidas a la reintegración del ordenamiento administrativo perturbado por hechos ilícitos ambientales administrativos, como sería la adopción de medidas correctoras y respetuosas con el medio ambiente, como el otorgamiento, cancelación o revocación de licencias y permisos por el incumplimiento a las normas del medio ambiente.

Pero, los autores españoles señalan que dentro de su marco legal se debe reconocer dicha acción para que todos puedan ejercer su defensa procesal, o lo que es lo mismo, que todos estén legitimados para ello.

Por lo que la *“comprensión del Derecho ambiental desde una concepción individualista de la tutela quiebra -como ha sido puesto de manifiesto al analizar las características de los intereses difusos- con el carácter colectivo de los bienes implicados distintos de los apropiados y gozados individualmente: lo que se pretende con la tutela efectiva de los [intereses ambientales] no es la protección del interés privado, sino la protección del interés colectivo a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.”*<sup>81</sup>

En este sentido, *“el reconocimiento generalizado de la acción popular en materia ambiental y las posibilidades que se derivan de la misma, es posible porque de la Constitución española emana un verdadero Derecho al medio ambiente, de naturaleza subjetiva, con rango de*

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 216.

*Derecho Fundamental y con carácter bífrente, esto es, de dimensión individual y colectiva a la vez.*<sup>82</sup>

Al respecto, nuestra Constitución Política también reconoce un derecho al medio ambiente, derecho que es subjetivo y que es, por lo tanto, individual y colectivo a la vez.

Por lo tanto, se debe reconocer desde nuestra Constitución, en forma específica, los intereses difusos, para que no haya lagunas legales.

#### **4.3. Acciones Colectivas.**

Se trata de una cualificación de los intereses individuales que les hace elevarse a una dimensión superior a la estrictamente individual.

En otras palabras, se puede decir que la acción colectiva es aquella que suma los intereses individuales de un grupo de personas que accionan con el mismo fin, para la exigencia y cumplimiento de algún resarcimiento en materia ambiental emanado de un mismo daño; esto es, varias personas son afectadas por algún acto u omisión que provoca un daño en materia ambiental y al verse afectados por el mismo daño, entablarán una misma acción de resarcimiento, y esa suma de intereses y de fines originan las acciones colectivas.

Así tenemos que, *“Son intereses que originariamente son personales, pero que, por ser compartidos, comunes, no exclusivos, adquieren una relevancia superior, desde el punto de vista de su desenvolvimiento, siendo normalmente asumidos por personas u organizaciones sociales que los hacen valer.”*<sup>83</sup>

Al hablar de acciones colectivas, es menester referirse a los intereses difusos, debido a que dichas acciones pertenecen por igual a una pluralidad de personas, sea minoritaria o mayoritaria, y dicho interés puede ser unificado.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>83</sup> GUTIERREZ DE CABIEDES, Pablo. *Op. cit.*, p. 88.

#### 4.3.1. La Relación entre Intereses y Acciones Colectivas.

El concepto de acción está muy ligado con el de los intereses colectivos.

Recordemos que, *“cuando el interés corresponde a un grupo indeterminado, puede comenzarse a hablar de interés difuso o colectivo. De este modo, -es la dimensión del grupo subjetivo lo que hace colectivo a un interés, pero es la indeterminación, la falta de límites precisos en cuanto a la identificación de las personas que lo componen, lo que convierte a ese interés en difuso. Por lo tanto, el interés difuso se caracteriza por corresponder a los sujetos de un grupo indeterminado.”*<sup>84</sup>

Pero ese grupo no es tan indeterminado, debido a que existe una pluralidad de sujetos interesados sobre el bien de que se trate, al igual que otros sujetos, y que por lo tanto pueden emprender acciones en defensa del mismo para lograr la obtención de la reparación del daño, que en nuestro tema sería el medio ambiente.

Al existir acciones colectivas, que no es otra cosa que el de realizar una pretensión ante los órganos jurisdiccionales competentes de un cierto grupo de personas, sean físicas o morales, que se encuentran en forma común y simultánea en defender una misma situación jurídica, conlleva a que tengan un interés en lograr la obtención positiva de la reparación del daño en materia ambiental.

Sin embargo, las acciones colectivas también sufren las mismas carencias en nuestra Legislación Procesal Civil, al igual que la acción popular, como se ha explicado en el inicio de este Capítulo.

Las ideas anteriores, retoman fuerza al señalarse que: *“cuando un grupo de personas que se encuentran de forma común y simultánea en una misma situación jurídica con respecto a un bien que todos ellos disfrutan conjunta y solidariamente y respecto del que experimentan una común necesidad sea determinado o determinable en su composición, en sus miembros, puede hablarse de interés colectivo.”*<sup>85</sup>

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 109.

El interés colectivo o interés difuso encuentra más soporte en las acciones colectivas, porque cuando se causa algún daño, todos debemos estar interesados en que se tengan los accesos necesarios para acudir a interponer cierta acción, que la colectividad considera que se adeuda por algún daño al medio ambiente.

#### **4.3.2. La Importancia del Reconocimiento de la Protección de los Intereses Difusos.**

Para reconocer plenamente las acciones colectivas, sería menester adoptar reformas legales en dos grandes vertientes: la primera, en el derecho sustantivo (Código Civil Federal); y, la segunda, por supuesto, en el derecho adjetivo (Código Federal de Procedimientos Civiles). Y, sin lugar a dudas, el más importante es el último de los mencionados, debido a que en dicho Código se regula el procedimiento a seguir en juicio, las etapas y formalidades que se requieren para que proceda alguna de las acciones que en la ley sustantiva se consagra.

Se requiere, por una parte, crear, reformar y mejorar las figuras jurídicas que existen hoy en día, para que amplíen el abanico de posiciones reconocidas por el derecho material a los sujetos jurídicos que se encuentren en los supuestos de los intereses colectivos; y, a su vez, es necesario crear y adoptar un adecuado sistema de protección jurisdiccional que permita la debida defensa y ejercicio que el derecho sustantivo otorgue.

Así pues, se necesita que las leyes sustantivas reconozcan los intereses difusos y, por ende, las acciones colectivas; y, que las leyes adjetivas garanticen la protección y defensa de los mismos, reconociendo el interés difuso, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en su persona o en sus bienes.

El legislador mexicano necesita darse cuenta que en materia del medio ambiente, es imperativo reformar y crear normas, tanto sustantivas como procesales, para adecuar el derecho civil positivo a las necesidades que la tecnología y la era moderna exigen, porque mientras se reconozca únicamente los intereses individuales en el derecho civil, jamás se logrará un verdadero acceso a la justicia en materia de responsabilidades por daños al medio ambiente.

Pero, más aún, no se logrará lo que nuestra Constitución Política proclama, que es el de tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona; y no se conseguirán los fines que la misma Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala.

Principalmente, el Legislador Federal es el que debe poner el ejemplo de crear los mecanismos jurídicos para lograr el reconocimiento de los intereses y acciones colectivas. Se debe dar cuenta que así como es importante legislar en materia penal para adecuar las medidas de seguridad y las penalidades a los delitos que existen; así, con ese énfasis, debe tomar con importancia el derecho ambiental y la responsabilidad por daños al medio ambiente.

La sociedad debe ejercer presión para que el legislador realice dichos cambios, la sociedad debe involucrarse y darse cuenta que el medio ambiente y los elementos que lo componen son de suma importancia, y valore realmente que con los desequilibrios ecológicos y sin un medio ambiente adecuado, toda la civilización terminaría por extinguirse.

Los estudiosos del derecho debemos retomar la materia ecológica como parte fundamental de nuestra actividad laboral y poner cada uno un granito para que el derecho ambiental sea una verdadera y eficaz herramienta para el reconocimiento de la protección de los intereses difusos. Debemos darnos cuenta que, en un futuro no muy lejano, el derecho ambiental será tan importante como el derecho penal o civil lo han sido durante tantos años en nuestro sistema jurídico mexicano.

Esto es, *“en el ámbito procesal gran parte de las instituciones jurisdiccionales, especialmente las civiles, están puestas al servicio de la tutela de derechos e intereses individuales. Por ello, se ha dicho que la tutela de estos intereses se sustrae a los esquemas procesales tradicionales, principalmente en lo referente a las reglas vigentes en materia de legitimación y de eficacia de la sentencia.”*<sup>86</sup>

La acción colectiva no es más que el ejercicio conjunto, e incluso como algunos autores señalan, solidario, de las acciones individuales de los miembros de cierto grupo que ha sido afectado con algún daño al medio ambiente; es decir, es la suma de acciones individuales, pero esa suma de acciones individuales tiene que ser reconocida por la ley procesal.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 121.



### 4.3.3. Diferencia entre Acción Popular y Acción Colectiva.

Existe una línea muy tenue para diferenciar cuando se está ante una acción popular o una acción colectiva; por lo que, sólo y para efectos prácticos, lo realizaré lo más sencillo posible para entenderlo.

Para el autor Gutierrez de Cabiedes: *“La acción popular se dirige a satisfacer, primordialmente, el interés general de la comunidad; la legitimación para la defensa de intereses supraindividuales, en cambio, a la protección de círculos de interés más reducidos, intereses de determinados grupos o colectividades (médicos, trabajadores de una empresa, usuarios de un servicio prestado por determinada empresa, etc.), que sólo en supuestos excepcionales llega a coincidir con la totalidad de la comunidad, convirtiéndose, con ello en interés general.”*<sup>87</sup>

La acción popular se concede a todos los sujetos de derecho, es decir, a todos los ciudadanos y no sólo a los de una determinada colectividad o grupo de personas, que constituiría la acción colectiva.

La acción popular, la puede hacer valer cualquier ciudadano que se encuentra bajo la protección de las leyes mexicanas, mientras que las acciones colectivas sólo pertenecen a determinadas personas que suman intereses para obtener un resarcimiento de un mismo daño o se unen para lograr fincar responsabilidades por daño al medio ambiente.

Lo importante de esto, no es cuestionar y realizar un estudio de las diferencias entre estas dos acciones, sino que lo verdaderamente importante y porque repercute a ambas, es que el derecho procesal reconozca que se encuentran legitimadas las personas físicas o morales para hacerlas valer.

El medio ambiente nos proporciona todo lo necesario para nuestras actividades como para satisfacer nuestra necesidades básicas, es hora que el hombre proporcione el equilibrio y las herramientas necesarias para defender y proteger dichos recursos naturales.

La “tercera generación” agradecerá que en el presente se realicen todas las gestiones necesarias para el reconocimiento legal de los intereses difusos; es necesario ver hacia el futuro por nuestro bien y de los seres que aún no existen físicamente; es momento de cambiar, crear, adicionar

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 200.

y perfeccionar figuras jurídicas que den certeza jurídica a todos los grupos, organizaciones y personas de acudir ante los órganos jurisdiccionales para solicitar directamente, y por sí, la reparación de los daños que se causen al medio ambiente.

Terminaré diciendo que no cambiar es morir y evolucionar es subsistir. El derecho no es ajeno a esta idea, debe cambiar a las necesidades y exigencias sociales, industriales y de la globalización, si queremos tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas.

#### **4.4. Garantías Procesales Constitucionales.**

Puesto que en la última parte de este trabajo de investigación, se ha analizado el tema relacionado con la materia procesal civil, para la obtención del resarcimiento del daño y la gran lucha de que se reconozca la legitimación y acciones, ya sean colectivas o populares, en la materia adjetiva; es necesario explicar las garantías procesales para entender y tener completo el trabajo de investigación que se realiza.

Cabe aclarar que algunos de los preceptos constitucionales que se explicarán, que contienen garantías procesales civiles, también regulan garantías constitucionales de orden penal; sin embargo, y para los efectos de este trabajo, me enfocaré principalmente a la materia procesal civil.

##### **4.4.1. Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El citado artículo, señala lo siguiente:

*“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."*

El artículo prohíbe la autotutela o autodefensa, por sí mismo, cuando se tenga un derecho u obligación de exigir, ya que el Estado proporciona el derecho a la jurisdicción, es decir, que existan tribunales para la impartición de justicia de las distintas materias.

Este precepto constitucional, proporciona el derecho de acción y el derecho de excepción.

Así tenemos, que dichos tribunales impartirán justicia de manera pronta, completa e imparcial y, algo muy importante, su servicio será gratuito.

Este precepto contiene *"La obligación constitucional que incumbe a toda persona de ocurrir a las autoridades del Estado que corresponda en petición de justicia o para hacer respetar sus derechos, constituye el elemento opuesto a la llamada vindicta privata imperante en los primeros tiempos de la Edad Media, bajo cuya vigencia cualquier individuo, sin la intervención de ningún órgano estatal, podía reclamar por sí mismo su derecho a sus semejantes, haciéndose justicia por su propia mano."*<sup>88</sup>

De nueva cuenta se entra a la polémica que mientras no exista un verdadero reconocimiento de los intereses difusos, los tribunales, por más que se guíen por el precepto Constitucional citado, jamás podrán garantizar la plena protección del medio ambiente.

Lo importante es el primer párrafo del precepto constitucional citado, en el que se indica que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, por ende, el Estado debe proporcionar, por medio de las leyes correspondientes, el debido acceso a la justicia y proveer lo necesario para que dicho precepto se cumpla; por lo que el Estado debe adecuar las leyes para que toda persona pueda exigir la reparación del daño en materia ambiental.

Para algunos autores, el presente precepto consagra el derecho a la jurisdicción, que se define como *"un derecho público subjetivo, abstracto, imprescriptible e irrenunciable, del gozan por igual actor y demandado, que se ejerce ante el Estado para obtener una decisión jurisdiccional y, en su caso, la ejecución coactiva de tal decisión."*<sup>89</sup>

<sup>88</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 637.

<sup>89</sup> OVALLE FAVELA, José. *Op. cit.*, p. 171.

Al respecto, el autor Ignacio Burgoa, afirma: *“La garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.”*<sup>90</sup>

#### 4.4.2. Artículo 14 Constitucional.

El artículo 14 constitucional consagra la garantía de audiencia y, en consecuencia, el derecho procesal de defensa, en los siguientes términos:

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

*Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales de procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

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

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

El artículo citado es base primordial del sistema jurídico mexicano, debido a que contiene *“una de las normas constitucionales fundamentales no sólo para el proceso, sino para todo el ordenamiento jurídico. De esta norma deriva, en nuestro concepto, el derecho de excepción y el derecho a un proceso justo y razonable.”*<sup>91</sup>

<sup>90</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 638.

<sup>91</sup> OVALLE FAVELA, José. *Op. cit.*, p. 87.

Además de lo señalado, este precepto reconoce el llamado “derecho al juez natural”, esto es, el derecho que tenemos todos los ciudadanos que se encuentran bajo la protección de las leyes nacionales a ser juzgados por un juez competente, lo cual deberá estar previamente establecido, y que tenga independencia e imparcialidad en sus actos.

Sin lugar a dudas, este precepto constitucional es fundamental en la impartición de justicia. En el artículo anterior explicado, está prohibido que las personas puedan hacerse justicia por sí mismas; al estar prohibido, obviamente el Estado debe proporcionar los elementos necesarios para que los ciudadanos cumplan con dicho precepto, como es el de la existencia de los tribunales previamente establecidos, y que se lleve un juicio para, en su caso, defenderse ante la exigencia del cumplimiento de una obligación.

El que exista un juicio previo antes de ser privado de la vida, de la libertad o de alguna propiedad o derecho, lleva a un principio constitucional en cualquier materia procesal de que se trate, que es, el de ser oído y vencido en juicio antes de proceder a quitarle algún bien, derecho e incluso la libertad y la vida.

Se menciona también que se deberán cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento respectivo, y con las reglas que señalan las respectivas leyes, que por cierto deben existir con anterioridad al hecho que se persigue.

Por eso, es imperativo que los tribunales que están ya previamente establecidos, permitan un verdadero acceso a la justicia en materia ambiental; es necesario que las normas prevean las acciones para la defensa de los intereses difusos. Lo cual, se logrará cuando el legislador reforme, cree, adicione y perfeccione la normativa civil que permita que, sin necesidad de probar que el daño le afecta directamente en su persona o en sus bienes, se admita y se siga el procedimiento correspondiente para la reparación del daño ambiental.

Se debe señalar también que el precepto constitucional en estudio, indica de manera específica que en los juicios del orden civil, las sentencias definitivas deberán ser dictadas conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y, en su caso, como última instancia y a falta de éstas, se deberá fundar en los principios generales del derecho.

En relación a lo que señala dicho precepto, el Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 19, indica:

*“Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho.”*

Hay que darle armas al juzgador para que no existan piedras en el camino y se llegué al objetivo esencial, que es la de impartir justicia por tribunales previamente establecidos y que se rijan por las formalidades que las leyes respectivas señalen. El legislador una vez más tiene la tarea de reconocer la existencia de los intereses difusos en materia ambiental y, por lo tanto, de regularlos y de permitir que los jueces tengan los elementos necesarios para llevar a cabo dentro del procedimiento civil el reconocimiento de las personas, organizaciones o asociaciones que pretendan ejercer alguna acción para el debido resarcimiento de los daños que se causen en materia ambiental.

#### **4.4.3. Artículo 16 Constitucional.**

Este precepto constitucional, al igual que los anteriores, es fundamental en la impartición de justicia, debido a que en él se consagra el principio de legalidad, que *“no sólo es aplicable a cualquier tipo de proceso, sino, en general, a cualquier acto de autoridad que afecte, de alguna manera, los derechos e interés jurídicos de las personas. Para cumplir con esta garantía constitucional, la autoridad debe expresar por escrito tanto las disposiciones jurídicas aplicables al caso (fundamentación) como las razones de hecho y los medios de prueba que las acrediten (motivación), en que se basó para permitir su resolución.”*<sup>92</sup>

Lo destacado de este artículo es la exigencia de fundamentación y motivación que debe tener cualquier acto de autoridad.

La relación que tendría dicho precepto constitucional con la materia ambiental, es lo que se explicó en nuestro primer capítulo de la investigación, con respecto a las autorizaciones administrativas en el ejercicio de las actividades industriales como son los permisos, concesiones, licencias, así como su revocación, suspensión y multas que se ejercitan por parte de la autoridad

<sup>92</sup> OVALLE FAVELA, José. *Op. cit.*, p. 87.

administrativa hacia los particulares que ejercen una actividad que cause una afectación al medio ambiente y las leyes que la regulan.

*Así, “La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso...”<sup>93</sup>*

Por otra parte, los artículos citados toman mayor relevancia si se considera que el precepto primero de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

*Que todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Lo cual implica que cualquier persona física o moral que esté bajo la protección de nuestra Constitución, tiene derecho a que se le apliquen las garantías aquí explicadas en los juicios o procedimientos respectivos, para encontrar un verdadero reconocimiento no sólo de los intereses difusos, sino de cualquier interés legal.

Desde mi punto de vista, nuestra Ley Fundamental tiene las bases jurídicas necesarias para llevar a cabo una verdadera impartición de justicia, pero falta que en las leyes secundarias se reconozca y se haga valer verdaderamente el derecho que consagra el mencionado artículo 4º Constitucional, que es el que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Es necesario utilizar las bases que nos da nuestra Constitución para acceder a un reconocimiento real y procesalmente eficaz a la protección de los intereses colectivos y el reconocimiento de las acciones, ya sean colectivas o populares, para lograr condenar a los responsables de daños al medio ambiente en una forma real y sobre todo que se evite que los daños

---

<sup>93</sup> BURGOA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 601.

se prolonguen en el tiempo y que se paralice la maquinaria jurisdiccional por no tener los elementos necesarios que ayuden a seguir todas las secuelas procesales hasta una sentencia.

El mundo cambia y el derecho mexicano debe hacerlo en cuestión de lo aquí explicado; basta de sólo poner “letra muerta” en las leyes, que lo único que hace es que se vea bonito lo escrito, pero que en la práctica no sirve de nada; basta de preocuparnos por lo que tenemos y no de lo que somos; basta de considerar como prioritarios los intereses económicos y, por ende, los políticos, antes que la justicia y equidad para lograr un adecuado medio ambiente tanto en el presente como en el futuro.

Las figuras jurídicas procesales que han permanecido en el tiempo como intocables, deben evolucionar para estar al nivel de las necesidades de la modernización. Es necesario entender que en toda regla hay excepciones, y que en su momento esas figuras jurídicas sirvieron en su época, pero hoy ya no podemos negar la necesidad de cuidar los elementos naturales, y que nuestras actividades se desarrollen dentro del marco jurídico que tenga los mecanismos que permitan un verdadero acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente.

También es necesario darnos cuenta -como sociedad- que debemos actuar con las precauciones necesarias para preservar el medio ambiente adecuado, ya que no sólo es obligación del Estado proporcionar los elementos necesarios para lograr dicho fin, sino que, en gran medida, está en cada uno de nosotros el respetar el medio ambiente.

Terminaré diciendo un principio que considero es la base de todo lo planteado en esta investigación, y que espero sinceramente algún día realmente se lleve a cabo: *“Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho* (artículo 15, fracción XII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).”



---

## CONCLUSIONES.

1. Las actividades industriales nacen a partir del derecho de libre asociación y del derecho de libertad de trabajo, en virtud de los cuales cualquiera puede dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Ambos derechos se encuentran consagrados en los artículos quinto y noveno de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. La libertad de empresa es el poder de actuar en la rama industrial, comercial o empresarial que se desee, sin trabas para allegarse de todos los elementos que se necesitan para que ésta realice su actividad, pero dicha libertad es objeto de límites y restricciones, debido a que no puede vulnerar los derechos de terceros.
3. El deber de respetar el medio ambiente representa, sin lugar a dudas, un límite a la libertad de empresa, en forma concreta a las actividades industriales; y se considera que dichas cargas jurídicas forman parte de una normatividad que los particulares respetarán para poder actuar, y la autoridad deberá vigilar y someterse a lo que señalen las leyes de la materia.
4. Las autorizaciones administrativas son un condicionamiento previo al ejercicio de la libertad de empresa, se trata de un límite indirecto, ya que para que exista una autorización se requiere previamente la voluntad de ejercitar la libertad que se posee.
5. La violación a los lineamientos o requisitos que señale la respectiva ley ambiental en el desarrollo de las actividades industriales, conlleva a ser responsable por los daños al medio ambiente, y sujeto de sanciones tales como la revocación de la autorización administrativa, e incluso la pena privativa de la libertad.
6. Dicha responsabilidad puede ser exigida tanto por el Estado, por el particular o por la colectividad, por lo que es necesario que se reconozca la legitimidad de esta última para hacer valer las acciones civiles, penales y administrativas.

7. El que causa un daño tiene la obligación de repararlo, por lo que éste asume los efectos y consecuencias de su conducta o actividad; y, por ende, es responsable.
8. El Estado debe procurar el justo medio entre los diferentes derechos que los particulares tienen consagrados en la Constitución, buscando el bienestar general.
9. En el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el sustento legal de respetar el medio ambiente.
10. Al estar tutelado el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona en nuestra Constitución Política, se está legitimando, ya sea en lo individual o en lo colectivo, para demandar o denunciar los actos que violen ese derecho y poder reclamar la reparación del daño causado.
11. Nuestra Legislación Civil reconoce dos tipos de responsabilidad: la contractual y la extracontractual.

La Responsabilidad Contractual comprende la obligación de reparar el daño pecuniario que se origina al no darse el cumplimiento de alguna obligación contraída con anterioridad, esto es, el deber de pagar la indemnización moratoria o la indemnización compensatoria, por violar un derecho, derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer, y cuyo deudor está individualmente determinado.

La Responsabilidad Extracontractual es la que se deriva de la realización de un hecho en el que se cumple con la hipótesis que la norma jurídica señala, que provoca un daño pecuniario y, por ende, la norma le atribuye la consecuencia de realizar la obligación de repararlo, pues el sujeto ha violentado lo que la norma jurídica protege.

Esta última se divide en: subjetiva, que tiene que ver con el sentido de culpa del sujeto provocador del hecho, esto es, existe el dolo o la culpa en sentido estricto; y, la objetiva, consistente en la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aun cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa.

12. La legitimación es fundamental en los contenciosos ambientales, debido a que es la situación en que se encuentra una persona, con respecto a un determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta. Si puede hacerlo, está legitimado; en caso contrario, no lo está.

Existe la legitimación Ad Causam y Ad Procesum. La primera es aquella en virtud de la cual sólo puede actuar en juicio quien es titular del derecho sustantivo para hacer valer una pretensión, o bien, para desvirtuarla o contrarrestarla; y, la segunda, es un presupuesto procesal, ya que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales dentro de la secuela de un juicio.

13. Hoy en día, nuestro marco jurídico se rige de los principios individualistas del derecho romano, así como por la doctrina tradicional privatista, por lo que impide en la práctica el reconocimiento de los intereses de la colectividad para ejercitar las acciones judiciales correspondientes en materia ambiental.

14. Por ende, las leyes procesales deben reformarse y adecuarse para reconocer los intereses y acciones de la colectividad para ejercitar la reparación del daño causado en materia ambiental.

15. Los “intereses difusos” son importantes en materia ambiental, debido a que, por la naturaleza del bien jurídico tutelado, se rebasa la esfera jurídica en lo individual, pasando a un nivel supremo que es el de la colectividad, pues, enmarca verdaderos y perentorios intereses de la sociedad.

Así, dichos intereses pertenecen a todos, y, a la vez, a cada uno en lo individual, que al ser lesionados, se carece de medios de tutela jurídica por la falta de legitimación procesal para hacerlos valer.

16. El derecho comparado muestra que es necesario que desde la Constitución misma se reconozcan las acciones y los intereses difusos con respecto a la materia ambiental, a fin de lograr un verdadero respeto al derecho ambiental consagrado en nuestra Ley Fundamental.

17. En México, no existe un verdadero acceso a la justicia en materia de responsabilidad por daños al medio ambiente, por no reconocerse la legitimación de los intereses supraindividuales y colectivos en forma concreta y específica, principalmente en las leyes procesales.
18. El Estado debe proveer todo lo necesario para tutelar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política, como lo es el artículo cuarto constitucional.
19. Es necesario que en el artículo cuarto constitucional se prevea el reconocimiento de los intereses difusos y poder así ejercitar las acciones correspondientes, para que a su vez las leyes secundarias los reconozcan, y provean los mecanismos jurídicos necesarios para la debida tutela de los intereses difusos que lleven a la protección del derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado.

En tal virtud, debe adicionarse al artículo 4º constitucional, lo siguiente: Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. **Por ello, está legitimada para denunciar los actos que violen ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, ya sea en forma individual o colectiva. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.**

20. Así, el planteamiento de la investigación es el siguiente: para tener el derecho a un medio ambiente adecuado, es necesario proveer los mecanismos procesales a través de los cuales se reconozcan los intereses supraindividuales y colectivos, y se garantice un verdadero y eficaz acceso de ejercitar las acciones para la debida defensa de lo que se tutela en nuestra Ley Fundamental, que es que *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”* Y, para lograrlo, nuestro derecho tendrá que adecuar algunas figuras jurídicas al ritmo que la modernización e industrialización lo hacen, para no dejar inoperante este derecho constitucional.

**BIBLIOGRAFÍA.**

- **Aceves Ávila, Carla D.** Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano. 1ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.
- **Acosta Romero, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. 4ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- **Baqueiro Rojas, Edgard.** Introducción al Derecho Ecológico. 1ª Ed. Editorial Oxford, México, 2002.
- **Becerra Bautista, José.** El Proceso Civil en México. 17ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- **Beliver Capella, Vicente.** Ecología: de las Razones a los Derechos. 1ª Ed. Editorial Ecoram, España, 1994.
- **Burgoa, Ignacio.** El Juicio de Amparo. 35ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.
- **Burgoa, Ignacio.** Las Garantías Individuales. 36ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.
- **Cabanillas Sánchez, Antonio.** La Reparación de los Daños al Medio Ambiente. 1ª Ed. Editorial Aranzadi, S.A., España, 1996.
- **Cabrera Acevedo, Lucio.** El Amparo Colectivo Protector del Derecho Ambiental y de otros Derechos Humanos. 1ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
- **Carpizo, Jorge.** Estudios Constitucionales. 4ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
- **Del Castillo del Valle, Alberto.** Primer Curso de Amparo. 2ª Ed. Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2001.
- **Fix-Zamudio, Héctor.** Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 2ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2001.
- **García Máynez, Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho. 15ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1968.
- **Gomis Catalá, Lucía.** Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. 1ª Ed. Editorial Aranzadi, S.A., España, 1998.
- **Gonzaini, Osvaldo Alfredo.** El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos. Vínculos y Autonomías. 1ª Ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- **González Márquez, José Juan.** La Responsabilidad por el Daño Ambiental en México. Editorial Porrúa, México, 2002.
- **Gutiérrez de Cabiedes, Pablo.** La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Supraindividuales: Colectivos y Difusos. 1ª Ed. Editorial Aranzadi, España, 1999.
- **Hernández Martínez, María del Pilar.** Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos. Editorial UNAM, México, 1997.

- **Jordano Fraga, Jesús.** La Protección del Derecho a un Medio Ambiente Adecuado. 1ª Ed. Editorial J.M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995.
- **Macera, Bernard-Frank.** El Deber Industrial de Respetar el Ambiente. 1ª Ed. Editorial Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1998.
- **Martínez Alfaro, Joaquín.** Teoría de las Obligaciones. 5ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
- **Martínez, Isabel.** El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela durante la década de 1990. 1ª Ed. Editorial SEMARNAP/PNUMA, México, 2000.
- **Martínez Morales, Rafael I.** Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos. 3ª Ed. Editorial Oxford University Press-Harla, México, 1998.
- **Messina de Estrella Gutiérrez, Graciela N.** La Responsabilidad Civil en la Era Tecnológica. Tendencias y Prospectivas. 2ª Ed. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.
- **Ovalle Favela, José.** Teoría General del Proceso. 5ª Ed. Editorial Oxford, México, 2003.
- **Pavón Vasconcelos, Francisco.** Manual de Derecho Penal Mexicano. 7ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- **Quintana Valtierra, Jesús.** Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos Generales. 2ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2002.
- **Rojina Villegas, Rafael.** Compendio de Derecho Civil, Tomo III "Teoría General de las Obligaciones. Librería Robredo, México, 1962.
- **Sánchez Gómez, Narciso.** Derecho Ambiental. 2ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
- **Silguero Estagnan, Joaquín.** La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. 1ª Ed. Editorial Dykinson, España, 1995.
- **Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Manual del Juicio de Amparo. 2ª Ed. Editorial Themis, México, 2003.

## LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley de Amparo.

- Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

#### DICCIONARIOS.

- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 16ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 7ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

#### PÁGINAS DE INTERNET.

- [www.scmarnat.gob.mx](http://www.scmarnat.gob.mx)
- [www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/tlcf\\_amb.htm](http://www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/tlcf_amb.htm)