



LA LEGITIMACIÓN EN LA JUSTICIA AMBIENTAL*

Neófito LÓPEZ RAMOS

I. INTRODUCCIÓN

México tiene una clara vocación ambiental, que se manifiesta con la expedición de leyes que recogen derechos sustantivos y algunos procedimientos administrativos. Sin embargo, desde el derecho romano, con las fórmulas para hacer valer los derechos, quedó claro que son tan importantes estos derechos sustantivos como el tener los instrumentos procesales adecuados para hacerlos efectivos.

Desde el 28 de junio de 1999, en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4o. constitucional,¹ tenemos reconocido en este precepto el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo. Pero este derecho ya estaba previsto antes, desde 1988 en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El artículo 180 de esta ley prevé un recurso de revisión administrativo que permite a miembros de la comunidad impugnar actos de autoridad que puedan impactar de manera grave en el medio ambiente.

Asimismo, la Ley General de Vida Silvestre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio del 2000,² en sus artículos 106 a 109, reconoce la legitimación para cualquier interesado de hacer efectiva la norma ambiental —si es que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no lo hace— mediante la acción correspondiente ante un juez de distrito, siempre que el contaminador sea una entidad de la administra-

* 2008.

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1999, México, p. 3

² *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2000, México, pp. 43 y 44.

ción pública federal. Hasta hoy, sin embargo, no tenemos conocimiento de que se hayan aplicado estas disposiciones.

Entonces, el derecho de acción, como la posibilidad de cualquier persona de acudir ante un tribunal y plantear una demanda, existe como un derecho subjetivo público, y en materia civil ha quedado definido desde hace tiempo. Sin embargo, hay que distinguir la tutela en materia civil del daño ambiental al individuo, a la persona, o al patrimonio de la persona, del daño ambiental puro. Lo que no tenemos previsto es precisamente la tutela a este bien jurídico que podemos distinguir claramente entre el individuo y el bien colectivo.

¿Cuál es el riesgo de seguir actualmente con un proceso civil que está diseñado para tutelar derechos individuales? Que únicamente se obtenga la reparación del daño en la medida en que el sujeto, titular de la afectación a su patrimonio por el daño ambiental, pueda obtener el resarcimiento en su esfera patrimonial, pero que no se obtenga la reparación del daño ambiental como un bien jurídico colectivo.

Lo que tenemos en materia procesal es insuficiente.

La legitimación implica reconocer quién tiene la titularidad para hacer efectiva la norma ambiental, y si actualmente existe o no un procedimiento adecuado. Está en manos del legislador definir con claridad la legitimación, en la medida en que exista afectación a esta esfera jurídica del individuo, teniendo en cuenta que estamos ante un derecho fundamental.

De lo que se trata entonces, es que el legislador se ocupe de un derecho procesal ambiental, y desde luego de una jurisdicción ambiental especializada.

II. INTERESES DIFUSOS

Sobre este tema de los intereses difusos, Germán Bidart Campos se ha pronunciado en los siguientes términos:

Derechos de la Tercera Generación e Intereses Difusos. Unificamos con fines didácticos la categoría de los derechos de la tercera generación y la de los intereses difusos porque los perfiles algo borrosos que todavía presentan una y otra lo hacen aconsejable, a parte de que muchos de los intereses hasta hoy denominados difusos, colectivos o supraindividuales (como p.ej. a un medio ambiente sano, equilibrado y decente) han empezado a incluirse, bajo el nombre de derechos, entre los de la tercera generación.

Si el derecho a la paz o al desarrollo figuran en esa serie, el derecho constitucional que los recoja con intención de facilitarles vigencia sociológica tiene que empeñarse, tanto o más que en el caso de los derechos sociales, en buscarles las prestaciones que los satisfagan, y el sujeto pasivo que las tome a su cargo y que pueda ser compelido a cumplirlas. En cambio hay algunos intereses difusos de muchísima mayor facilidad de cobertura posible (como el ya citado medio ambiente sano y otros —a la preservación de la fauna, la flora, el patrimonio artístico y cultural, etc. —) porque se nos ocurre que basta con organizar la legitimidad procesal activa y pasiva en la relación de alteridad. Y esto lo puede lograr el derecho constitucional o bien una normativa inferior a él (de tipo legal). Como siempre, mientras es dable localizar un sujeto pasivo, una obligación y contar con un dispositivo procesal para movilizar su cumplimiento, la cuestión se presenta muy allanada para su institucionalización.³

Por su parte Néstor Cafferatta ha expresado que:

El impacto de los procesos colectivos sacude la santabárbara de la tradicional explicación científico procesal. Todo esto se hace más evidente para ciertas categorías de asuntos (masivos, grupales) colectivos, de una repercusión social gravitante para la convivencia. Se trata, obviamente, de una nueva cultura jurídica para asumir creativamente situaciones y relaciones que cubren una inédita dimensión social. De la visión patrimonialista del daño resarcible individual a un registro “publicístico” en donde lo “colectivo” requiere una dinámica diferente de tutela “preventiva” efectiva.

La justicia, en ocasión de analizar la temática en cuestión, registra pronunciamientos en los que distingue una subespecie de amparo colectivo. Asimismo, se acentúa que definen su impronta singular, los principios ambientales de solidaridad, que surgen del carácter intergeneracional del derecho ambiental”.⁴

La categoría de intereses difusos o intereses colectivos trata de responder a una nueva situación creada por la naturaleza de los problemas sociales, industriales y económicos que afectan a más de un individuo y que requieren de tutela judicial efectiva. Se ha distinguido el caso en que hay un indeterminado número de personas que se ven afectados por alguna causa

³ Cidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1991, pp. 340 y 341.

⁴ Cafferatta, Néstor A., *Proceso colectivo ambiental*, Buenos Aires, 2006, pp. 2 y 18.

de cuando hay un grupo claramente identificado que se ve afectado; por ejemplo, los consumidores, de manera que cuando hay un interés común y podemos clasificar un grupo de afectados tenemos un interés colectivo; en cambio tenemos intereses difusos cuando hay un número indeterminado de personas o de sujetos que se ven afectados.

Hay una relación estrecha entre los conceptos de legitimación, interés difuso e interés colectivo, porque se trata de identificar a quién tiene la titularidad del derecho a la reparación o la titularidad del derecho a obtener el resarcimiento de los derechos afectados, sea en especie, sea en daños y perjuicios; in natura, volver las cosas al estado que tenían antes de la afectación o de no ser posible al pago de daños y perjuicios; lo que a la vez constituye un problema de carácter procesal y jurisdiccional para lograr la tutela efectiva de tales derechos.

En el ámbito local, algunos códigos procesales de entidades federativas como el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos en sus artículos 213 y 219, fracción V,⁵ y el Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza en sus artículos 89, fracción VI, y 285,⁶ regulan el tema de la legitimación procesal para exigir la reparación del daño ambiental o la tutela de los denominados intereses

⁵ “Artículo 213. Representación en defensa de intereses difusos. En los casos de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos, y en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas o la obligación que establece el artículo 14 del Código Civil, de realizar actividades particulares en beneficio colectivo; estarán legitimados para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público local, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social, no políticas ni gremiales, que a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés colectivo comprometido”. “Artículo 219. Pretensión. A través de las diversas pretensiones se puede aspirar a que:

[...] V. Se tutele el interés colectivo de grupos indeterminados”.

⁶ “Artículo 89. Tienen capacidad para comparecer en juicio:

[...] VI. Cualquiera de los integrantes de un grupo afectado, que garantice una adecuada defensa para el interés general, o las instituciones, asociaciones o agrupaciones privadas, no políticas ni gremiales, especializadas en la defensa de los intereses sociales colectivos, cuando se trata de la tutela de intereses difusos, de grupos indeterminados que no constituyan una persona moral”.

“Artículo 285. En la acción mediante cuyo ejercicio se pretenda exigir la responsabilidad por daños o perjuicios actuales o emergentes, causados a un grupo indeterminado de personas que no constituye una persona moral, se observarán las siguientes reglas:

I. La demanda podrá proponerse por cualquiera de los integrantes del grupo afectado, que garantice una adecuada defensa para el interés general, y asuma la responsabilidad de notificar a los interesados.

difusos, pero no se adecuaron las otras instituciones procesales para responder a una tutela efectiva del ambiente.

III. ACCIÓN AMBIENTAL

La eficacia del derecho a un ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo, que implica hacer efectivas las normas jurídicas ordinarias que regulan los recursos naturales, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, recolección de residuos peligrosos, participación ciudadana; etcétera —los que desde luego contienen deberes de la autoridad que son correlativos de derechos de la ciudadanía en general—, puede lograrse con la regulación de una jurisdicción ambiental.

La eficacia de una norma sustantiva estriba en la prontitud con que pueda verificarse su cumplimiento, la agilidad y sencillez del procedimiento para hacerla efectiva, y la ejecución real y constante de las medidas de aseguramiento, preventivas y correctivas, así como la ejecución, pronta y plena, de las condenas a la recomposición y reparación del daño ambiental, así como de las sanciones que se impongan.

La tutela de un bien jurídico de cualquier especie no puede darse con la sola existencia de normas jurídicas sustantivas, aún cuando se hallen reguladas en la Constitución General de la República. Para esta materia en particular han sido insuficientes. Al igual que lo ha sido el procedimiento administrativo instituido para aplicar y vigilar el cumplimiento de dichas normas; las sanciones relativas para los infractores y las me-

También podrán demandar las instituciones, asociaciones o agrupaciones privadas especializadas en la defensa de los intereses sociales o colectivos, acordes a la naturaleza de la pretensión.

II. La sentencia no sufrirá efectos respecto de las personas que, debidamente informadas por el representante del grupo, acerca de la radicación del juicio, comparezcan ante la presencia judicial, antes de la audiencia de desahogo de pruebas a manifestar su voluntad de no intervenir en el proceso.

III. El juzgador dará por concluido el procedimiento, sin sentencia, si la parte actora omite rendir las pruebas de su pretensión, en la fase correspondiente.

IV. En la sentencia podrán imponerse a la parte demandada, las medidas que se juzguen más eficaces y necesarias para prevenir o impedir que se sigan produciendo los daños.

V. La ejecución del fallo condenatorio comprenderá la distribución equitativa del resarcimiento de los daños generados, sin perjuicio de la indemnización de los daños particulares.”

didadas de seguridad previstas para ese fin, no han generado los resultados esperados.

La trascendencia de este problema, que llega hasta impactar la salud pública, hace imprescindible una mayor participación del ciudadano y contar con un instrumento procesal y jurisdiccional eficaz para hacerle frente.

Es trascendente que la norma constitucional, o por lo menos la ordinaria, efectúe la precisión de la existencia de una jurisdicción especializada ambiental y una acción ambiental, y prevea los sujetos legitimados para la defensa del ambiente como interés de orden público colectivo; que establezca facultades inquisitivas de la autoridad jurisdiccional para que puedan y deban suplir la deficiencia en acreditar la legitimación en el proceso y en la causa y la representación de quien comparece en defensa del interés público; en el planteamiento de la acción, y en materia de prueba de los hechos constitutivos de la pretensión, cuando tenga por fin tutelar el ambiente para prevenir, recomponer o reparar el daño ambiental.

En otro aspecto, es necesario regular la procedencia de medidas cautelares o precautorias que permitan evitar el daño o perjuicio ambiental, y en su caso, garantizar que éstos sean reparados por el demandado en una controversia ordinaria ambiental, que verse sobre la aplicación de normas relativas al ambiente. Tales medidas deben tener como base que un acto o la omisión de una autoridad o particular pueden causar, tanto un daño de difícil reparación, como uno de consumación irreparable, y por ende, la jurisdicción ambiental debe existir para la aplicación de la norma de derecho ambiental como un instrumento tendiente a proteger y, preservar el ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo integral y sustentable.

IV. TITULAR DE LA ACCIÓN AMBIENTAL

El problema se presenta cuando es un grupo social, comunidad o un número indeterminado de individuos el que puede ser afectado, y por ende, es difícil identificar al sujeto titular de la acción; por eso es claro que desde el punto de vista procesal, lo que se requiere es la regulación de una acción procesal ante un órgano jurisdiccional especializado competente, con la identificación del sujeto activo y pasivo de la relación procesal, para hacer valer un derecho fundamental.

La dificultad de la cuestión radica en que actualmente no hay bases constitucionales, ni en la ley ordinaria, para establecer una jurisdicción ambiental que reconozca expresamente que cualquier individuo tiene un derecho fundamental que lo trasciende en tiempo y lugar y como persona, pero que debe ser tutelado y que en la medida en que ese derecho fundamental se pone en riesgo o resulta afectado, tiene el derecho para obtener la prevención de la actualización del daño con el otorgamiento de medidas preventivas, cautelares o provisionales adecuadas, así como la recomposición del daño ambiental, o su reparación mediante indemnización, como tutela efectiva del ambiente en su calidad de bien jurídico colectivo que a la vez es un derecho fundamental.

Entonces, cualquier persona debe tener la facultad de obtener la prevención, reparación y la restitución en representación de todos los demás afectados, aunque estén indeterminados, siempre que exista certeza o riesgo inminente de la afectación; de manera que cualquier persona debe estar legitimada por ese derecho fundamental, en cuanto a una acción ambiental de prevención recomposición y reparación del bien colectivo, con independencia de la afectación personal que puede sufrir ya que este último quedará sometido a los elementos clásicos de la responsabilidad civil.

Conforme al derecho procesal y sustantivo clásico, sólo el titular del derecho individual puede obtener una reparación de esa misma naturaleza; lo que implica una correspondencia entre derecho individual y reparación individual.

La acción civil clásica sólo tutela intereses patrimoniales individuales que no tienen la cobertura para la reparación del bien colectivo, ni siquiera podría operar de modo indirecto cuando en aplicación de la justicia agraria se resuelve una controversia sobre propiedad o tenencia agraria, porque no se tutela de modo directo los recursos forestales, hídricos, de flora o fauna que están involucrados.

Por eso, hay que ajustarse a una nueva concepción, si se parte de que el derecho ambiental es una disciplina con principios rectores diferentes y bienes tutelados especiales, que supone instituciones e instrumentos procesales con matices diferentes.

Se trata de que el individuo titular de un derecho fundamental, puede obtener no nada más para sí la reparación, sino también motivar la reparación colectiva.

En todo caso, sí puede deslindarse el ambiente como bien jurídico autónomo y colectivo del daño patrimonial individual derivado del daño ambiental, que podría originar una instancia de reparación individual; sin embargo, debe tenerse presente que la reparación colectiva requiere de métodos e instrumentos diferentes, para demostrar el nexo causal entre causa y resultado o riesgo de causación de daño ambiental.

Es una ley especial ambiental la que debe crear instrumentos procesales que permitan esa demostración y medidas adecuadas para la reparación.

V. OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE CREAR UN TRIBUNAL AMBIENTAL, PARA HACER EFICAZ LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

El Estado tiene la obligación frente a los gobernados de crear tribunales que estén expeditos para resolver las controversias que se puedan suscitar entre los particulares, y entre éstos y las autoridades, que es correlativa de la prohibición que tienen de hacerse justicia por propia mano; este derecho a la jurisdicción o derecho a la administración de justicia es en esencia, el derecho al acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución federal de la República mexicana.

Raúl Brañes precisó que: “[...] cuando se habla del derecho fundamental de todas las personas a un ambiente apropiado no se está haciendo referencia a un derecho «programático», sino a un derecho en el sentido propio de la palabra, que requiere de las correspondientes garantías procesales para hacerse efectivo”.⁷

El Poder Legislativo debe asumir su obligación derivada del artículo 17 constitucional, que establece una norma de mandato, o como lo dice José Julio Fernández Rodríguez, contiene un encargo⁸ al legislador para crear tribunales que resuelvan las controversias que se puedan suscitar entre los individuos de este país.

Se trata de una obligación que debe concretarse creando un tribunal federal ambiental y tribunales locales ambientales, y una “Ley General Procesal Ambiental”, porque el derecho sustantivo a un ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo tiene el carácter de constitucional

⁷ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 105.

⁸ Fernández Rodríguez, José Julio, Madrid, *La inconstitucionalidad por omisión*, Civitas Ediciones, 1998, p. 32.

fundamental, y existen otros derechos sustantivos con obligaciones para los particulares y facultades y deberes para la autoridad, que ya están regulados en diversas leyes generales y sectoriales (aunque pudiera buscarse sistematización y lograrse una sola codificación), y solamente falta el cómo ejercerlo o sea la vía procesal y el tribunal que debe resolver la controversia ambiental, con instituciones propias que propendan a la efectiva tutela del ambiente. La abundante legislación existente, se aplicaría más fácilmente a partir de esa nueva perspectiva, siempre que hubiera un tribunal especializado y un proceso ambiental especial.

VI. CONCLUSIONES

1. Es necesario que se regule expresamente una acción ambiental y un procedimiento ordinario de esa naturaleza ante un órgano jurisdiccional especializado con la identificación del sujeto activo de la relación procesal para hacer valer un derecho fundamental, que conozca de las controversias sobre la aplicación de normas que regulen la preservación, reparación o restauración del equilibrio ecológico, para obtener el cabal respeto al derecho a un ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo integral y sustentable, así como el pago de daños y perjuicios en defensa del ambiente como bien jurídico de interés público y colectivo.

2. La existencia de un tribunal ambiental y de una "Ley General Procesal Ambiental" contribuirá a la eficacia de la norma ambiental, porque permitirá la participación efectiva de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, ministerio público federal o local y procuradurías de protección al ambiente.