

Por Neófito López Ramos\*

# EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL Y LA NECESIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL AMBIENTAL

## I. Obligación constitucional de crear un Tribunal Ambiental, para hacer eficaz la protección al medio 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, 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 medio 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."<sup>1</sup>

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 encargo<sup>2</sup> al legislador para crear tribunales que resuelvan las controversias que se puedan suscitar entre los individuos de este país.

<sup>1</sup> Brañes, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 105.

<sup>2</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, La Inconstitucionalidad por Omisión, Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 32. "Los constituyentes recogen una serie de aspiraciones y anhelos del pueblo, un conjunto de valores e ideas que se traducen en un determinado contenido material en la Ley Básica. Esta labor tiene como resultado una Constitución integrada por normas de diferente carácter y de distinto tipo, con la consiguiente repercusión en la intensidad de su vinculación. La aludida imposibilidad fáctica y las exigencias de técnica legislativa dan lugar a que el legislador ordinario asuma la necesidad de desarrollar determinados preceptos del texto fundamental para, de esta manera, asegurar la eficacia del proyecto constitucional y la concreción del mismo. El primer efecto de esta situación es la aparición en el articulado de la Ley Fundamental de una serie de normas que generan la concreta obligación de ser desarrolladas por el legislador ordinario para, de esta forma, tender a la eficacia plena. Tales normas, que nosotros denominamos encargos al legislador, no son una simple articulación formal sino que también pueden poseer un importante contenido material, en lógica correspondencia con lo que es la Constitución. La existencia de esta normas incompletas en el texto básico se traduce como vemos en una serie de obligaciones de desarrollo legislativo posterior, que el órgano competente para ejercer esta función debe cumplir."



\* Neófito López Ramos es Licenciado en Derecho por la UNAM, así mismo cuenta con la Especialidad Judicial por el Instituto de Especialización Judicial de la SCJN. Se ha desempeñado como docente en diversas universidades y ha ocupado diversos cargos entre los que se encuentran Oficial Judicial, Actuario y Secretario del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal; Secretario del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; Secretario de Estudio y Cuenta de la Tercera Sala de la SCJN. Actualmente es Magistrado de Circuito adscrito al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Ocupa el cargo de Magistrado de Circuito, desde enero de 2000.



Se trata de una obligación que debe concretarse creando al Tribunal Federal Ambiental y un Código Procesal Ambiental, porque el derecho sustantivo a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo, tiene el carácter de constitucional fundamental y otros derechos sustantivos están regulados en diversas leyes generales y sectoriales (aunque pudiera buscarse sistematización y lograrse una sola codificación), y solamente falta el cómo ejercerlo, es decir, la vía procesal y el tribunal que debe resolver la controversia ambiental.

## II. La participación ciudadana y de personas morales privadas y públicas

Para que la protección al medio ambiente sea eficaz en el ámbito civil se debe crear un proceso civil ambiental y tribunales ambientales. No es posible que se pudiera incrementar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente un gran número de inspectores que pudieran cubrir el territorio nacional, para verificar el cumplimiento de la norma ambiental, porque a la larga el número siempre sería insuficiente, por eso es preciso que los ciudadanos y las instituciones públicas como los municipios, así como las personas morales privadas como las ONG's, participen de una manera eficaz, a través de un instrumento procesal civil ante un tribunal ambiental.

Esta necesidad de crear un tribunal en materia ambiental se manifiesta en la medida en que actualmente advertimos que la actividad administrativa de regulación de la política ambiental y de su aplicación por sí y ante sí, ha resultado insuficiente y que esa tarea además, no bastará para poder satisfacer las necesidades ambientales del País, cuya extensión territorial y sus diversas zonas y materias, necesitan de la concurrencia de las organizaciones sociales, de la participación de los ciudadanos interesados y de todas las instituciones públicas de los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales.

La eficacia de esa participación quedará garantizada con un tribunal especializado y un derecho procesal ambiental con mecanismos e instrumentos adecuados para que la ciudadanía pueda ejercer la tutela del medio ambiente que le corresponde como deber solidario para las generaciones futuras.

El molde clásico del derecho procesal civil<sup>3</sup> no responde a la necesidad de tutela del medio ambiente, por lo que es necesario remozar las instituciones procesales como un nuevo odre para un vino nuevo; las instituciones del proceso deben adecuarse a la materia ambiental, tanto las medidas cautelares como las instituciones fundamentales del proceso; de manera que en la fusión de la materia civil y ambiental, la legitimación en la causa, la carga probatoria, las presunciones, la cosa juzgada y el contenido de las condenas a la reparación con sus efectos deben responder a la naturaleza del bien jurídico que se pretende tutelar.

Néstor Cafferatta<sup>4</sup> citando a Ricardo Lorenzetti narra la metáfora de una fiesta en la que el anfitrión es el derecho ambiental y todas las disciplinas jurídicas están invitadas a condición de que vistan un traje nuevo; se trata entonces de que primero el legislador y después el operador jurídico tiene que dar flexibilidad a los moldes clásicos.

El rol del juez ambiental tendría que ser como lo destaca Néstor Cafferatta, de acompañamiento,<sup>5</sup> esto significa que debe estar comprometido socialmente.

Se trata también y primordialmente, de que el poder legislativo cumpla con su obligación constitucional de crear tribunales ambientales, porque la realidad social así lo demanda, para la debida tutela del medio ambiente que asegure un desarrollo integral y sustentable del País como lo precisa el artículo 25 constitucional, y debe advertirse que la creación de los tribunales especializados en materia de medio ambiente requieren también de un derecho procesal ambiental.

Al reformar la Constitución Federal o, en su caso, expedir leyes que crearan un Tribunal Federal Ambiental y un código procesal ambiental, el Poder Legislativo cumplirá con una obligación a su cargo, derivada del artículo 17 de la Constitución Federal.

## III. Justificación de la competencia jurisdiccional por materias

Hasta hoy la división por materias (penal, civil, administrativa, laboral), es decir, la existencia de jueces de única instancia civiles y penales, de primera instancia en materia civil, familiar, del arrendamiento inmobiliario y penal, así como la existencia de tribunales del trabajo: juntas locales, juntas federales, y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; de los tribunales contenciosos administrativos: locales y federales; y de tribunales agrarios; han cubierto la gran mayoría de las expectativas que pueda tener un individuo para satisfacer sus derechos sustantivos, puesto que las sistematizaciones de esos derechos sustantivos y procesales, como los Códigos Civil y Penal; de Procedimientos Civiles y de Procedimientos Penales, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, recogen derechos sustantivos e instrumentos procesales a través de los cuales se pueden hacer efectivas las normas sustantivas en esas materias.

Sin embargo, en las últimas cuatro décadas ha tenido auge la materia ecológica y ha dado lugar al denominado derecho ambiental, que ha reclamado su autonomía y tenemos una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desde 1988, reformada en 161 de sus 194 artículos en el año de 1996, leyes sectoriales como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, que recogen derechos sustantivos ambientales; incluso está reconocido a nivel constitucional, en el artículo 4° a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1999, el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo; así como diversas obligaciones constitucionales del

<sup>3</sup> Goldenberg, Isidoro H. y Cafferatta Néstor, Daño Ambiental, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 2001, p. 15.

<sup>4</sup> Cafferatta, Néstor, Principios y Efectividad del Derecho Ambiental, Terceras Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile 25 a 27 de octubre de 2006, p. 3.

<sup>5</sup> Idem, "La prevención y evitación de daños ambientales constituye una de las funciones que necesariamente, cabe asignar en la materia de la técnica de la responsabilidad civil. Con fundamento en esta finalidad, se justifica el rol protector que se le atribuye al juez civil en el proceso, predicándose entonces, la figura del juez acompañante, comprometido socialmente." p. 17.



Estado que tienen por materia el desarrollo integral y sustentable, la restauración del equilibrio ecológico, la protección de los recursos naturales y el que la propiedad privada pueda modificarse para satisfacer el interés social, como deriva de los artículos 2, 25, 26 apartado A, 27, 73, fracción XXIX-G, y 116, último párrafo.

Por eso es patente la necesidad de crear tribunales ambientales.

#### IV. La Cosa juzgada en materia ambiental

Sobre la plenitud de jurisdicción del Tribunal Ambiental y la eficacia de las sentencias ambientales que adquieran cosa juzgada, cabría señalar que es una realidad innegable que las instituciones humanas son perfectibles y que jamás se llegará a un estadio en el que haya infalibilidad.

Ante esa naturaleza falible y por el temor al error en la sentencia, el legislador crea recursos, remedios o mecanismos de defensa para la impugnación de las resoluciones que se puedan dictar en un juicio; pero la necesidad de que esas controversias no se prolonguen indefinidamente ha hecho necesario que tengan un límite, y así advertimos que atendiendo a la materia social que subyace en la relación jurídica, las legislaciones procesales contemplan única instancia o doble instancia.

Sin embargo, dado nuestro sistema jurídico constitucional que regula la acción de amparo, las resoluciones que dictan los tribunales judiciales administrativos o del trabajo, generalmente son materia de impugnación en sede constitucional a través del juicio de amparo directo o indirecto, previsto en los artículos 103 y 107 de la carta magna, en respeto a la supremacía constitucional, que deriva del artículo 133 del pacto federal.

Sobre la necesidad de que el órgano jurisdiccional reciba en el proceso la información suficiente para resolver, dentro del plazo más breve, es ilustrativa la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, que es del tenor siguiente:

“La composición coactiva de las controversias debe ser oportuna y tal (sic) que ofrezcan, en el grado más alto posible, la seguridad de que el órgano jurisdiccional resuelva de acuerdo con los reales valores jurídicos existentes en las relaciones humanas fuera del proceso, puesto que éste es únicamente el medio por el que se busca el restablecimiento de la situación protegida por el derecho que se dice violado. Por esto, aparte de establecer la posibilidad de una información suficiente para el órgano jurisdiccional, ha de cuidarse también de que se integre en el plazo más breve, para lograr una rápida pacificación y restablecer la certidumbre del derecho en condiciones tales que la hagan útil, pues la inseguridad jurídica prolongada viene a convertirse en una verdadera denegación de justicia, a tal grado que se postula, como mejor, una justicia deficiente, pero pronta, que una justicia más estricta, pero retardada.

Todos los procedimientos tradicionales han reconocido esta verdad, puesto que se han estructurado sobre la base de una última instancia, cuya resolución, acertada o equivocada, debe tenerse como cosa juzgada y verdad legal, que impide la eternización de los litigios,

así como la repetición de los mismos; y la constante preocupación de cada nueva reforma ha sido proteger el desarrollo procesal de todo entorpecimiento o dilación inmotivados, sin perjudicar la garantía de suficiente y veraz información que ha de servir al tribunal para cumplir con su misión de dictar la resolución final, que habrá de cumplirse coactivamente entre las partes.” (exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles publicado en el D.O.F el 24 de febrero de 1943)

#### V. Relevancia y urgencia en la solución de controversias en la Materia Ambiental

La materia de daño al medio ambiente requiere de un proceso con medidas provisionales y brevedad en la resolución de las controversias, porque hay procesos de deterioro que pueden llegar a ser irreversibles, de manera que de no detenerse oportunamente se puede llegar a extinguir un ecosistema, una especie de fauna o de flora, o contaminar una cuenca hídrica o destruir un arrecife que demorará muchos años en regenerarse; etc.

De manera que estamos ante una situación de riesgo de destrucción de los recursos naturales y especies de fauna y flora, así como la subsistencia de los ecosistemas y debe asegurarse un desarrollo integral y sustentable con respeto al medio ambiente sano que garantice la supervivencia con bienestar de las generaciones futuras.

Esta característica transgeneracional del derecho ambiental justifica la necesidad urgente de crear a nivel constitucional, en complemento al derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo, consagrada en el artículo 4° constitucional; tribunales ambientales federales y locales.

Es importante reflexionar sobre la existencia de procesos ambientales tanto en única instancia como en doble instancia, dependiendo de la naturaleza del asunto y del órgano que conozca, así como de la firmeza constitucional de algunas sentencias ambientales para excluirlas de la impugnación en juicio de amparo directo e indirecto, con facultad del Tribunal Federal Ambiental para decidir sobre la constitucionalidad de la aplicación de leyes en materia ambiental; con la finalidad de hacer más eficaz la sentencia que se pronuncie, y dentro de la celeridad que concilie recibir toda la información necesaria para resolver de manera completa y sobre la proximidad de la verdad real, con la necesidad de que la controversia ambiental sea resuelta en forma pronta para dar cabal eficacia a la norma.

Para otorgar firmeza a esas resoluciones, tendría que confiarse en la forma colegiada para ambas instancias del proceso ambiental; de lo contrario las medidas que se pudieran llegar a adoptar serían irrealizables, porque el tiempo para desahogar dos instancias más la del juicio de amparo, restaría eficacia al remedio preventivo e inhibitorio de un juicio civil para la tutela del medio ambiente, y se agregaría una gran carga al Poder Judicial de la Federación.

#### VI. Consecuencias de la existencia de un Tribunal Ambiental

- Certeza para la sociedad de que existe un tribunal y un derecho procesal.
- La inimpugnabilidad de las sentencias que se dicten dará



eficacia a la norma con lo cual habrá ya un efecto moralizador y cultural en la aplicación de la norma ambiental.

- La existencia del tribunal ambiental con mecanismos procesales adecuados motivarán una verdadera y mayor participación de la ciudadanía, de las organizaciones no gubernamentales interesadas en la protección del medio ambiente y de las instituciones públicas.
- El actuar conjunto y múltiple que podría dar lugar a millares de acciones intentadas y resueltas lograría una eficaz tutela del medio ambiente sano.
- Los medios de comunicación pueden ser grandes colaboradores en la solución del deterioro ambiental, porque podrán difundir programas para crear conciencia ecológica, porque la protección del ambiente nos atañe a todos.
- La conciencia ecológica debe formarse con la educación desde los primeros niveles; son los niños los que pueden adquirir ese respeto a la naturaleza y crecerán con una cultura de observancia de las normas ambientales.
- La difusión de una reforma legislativa con una ley penal ambiental al modo de Brasil, con tribunales especiales en materia de medio ambiente y una correlativa ley procesal civil y penal ambiental tendría consecuencias benéficas, porque como lo decía Vladimir Passos de Freitas,<sup>6</sup> la opinión pública, las personas físicas y las empresas en general tendrían conocimiento de que su actividad va a estar regulada en forma especial y controlada de manera eficaz a través de la acción civil, con legitimación para cualquier interesado, en un proceso judicial civil ambiental especial.
- La sola existencia de una ley que regule lo sustantivo y un proceso ambiental civil tiene como consecuencia que se pueda inhibir la conducta dañosa y se genere una conciencia ecológica.
- El juez no es un activista<sup>7</sup> porque su papel es neutro, imparcial, y la tarea activista corresponde a los ciudadanos y a las ONG's, a la administración pública federal, estatal y municipal; pero el papel del juez realmente comprometido con su función, es vital, para aplicar la ley de manera eficaz, siempre que existan los mecanismos procesales adecuados.
- La flexibilidad que se pudiera esperar de las medidas procesales<sup>8</sup> que adoptaría el tribunal, también redundaría en una eficaz protección, porque más que obtener una sanción personal se trata de obtener la reparación.
- Para asegurar que las sanciones pecuniarias en los procesos civiles y penales ambientales y que las condenas en los juicios civiles se destinen de manera pronta y directa a la reparación del daño ambiental, debe regularse la existencia de un fondo público o fideicomiso para la compensación o reparación del daño ambiental.
- Las multas aplicadas en el proceso civil o penal ambiental o condenas de reparación del daño ambiental, deben ingresar

a un fondo o fideicomiso por orden judicial, y el tribunal directamente tiene que encargarse de la ejecución de las sentencias hasta lograr la reparación del daño ambiental.

#### VII. Creación de un Fideicomiso o Fondo Público para la reparación del daño ambiental

Para hacer efectiva la protección al derecho fundamental a un ambiente sano y la justicia ambiental, mediante la reparación, es necesaria la creación de un fideicomiso o fondo público que concentre lo recaudado con motivo de donaciones, aportaciones estatales, sanciones y condenas pecuniarias impuestas a los infractores del ambiente, etc., y que a su vez lo distribuya a diversas áreas, traduciéndolos en acciones directas de prevención, reparación y protección del medio ambiente.

#### VIII. Propuesta de Reforma Constitucional

La Constitución Federal en el artículo 4° establece el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo de la persona, y en el artículo 27, se hace referencia a la protección de los recursos naturales en nuestro territorio, pero por técnica legislativa la creación de un Tribunal Federal podría estar en la parte orgánica de la Constitución en la que se adicionara el artículo 73, fracción XXIX-G, para regular la obligación de crear los tribunales y las leyes necesarias para hacer eficaces esas normas fundamentales de la parte dogmática, previendo que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán Tribunales Federales y Locales Ambientales, que conocerán en competencia concurrente, de controversias que se susciten en materia ambiental."

#### IX. Conclusiones

1. La dificultad para ejercer una acción civil, la sola actividad administrativa y jurisdiccional penal no han podido controlar ni inhibir la causación del daño ambiental y tampoco se ha logrado su reparación.
2. Es necesaria una reforma constitucional para establecer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deben crear tribunales federales ambientales y tribunales locales ambientales; así como leyes procesales ambientales.
3. La difusión en los grandes medios de comunicación de la expedición de una ley procesal ambiental y la creación del Tribunal Federal Ambiental motivará el conocimiento de la sociedad de que existirá un órgano jurisdiccional con facultades específicas para aplicar la norma ambiental y dictar sentencias que sancionen la conducta infractora de la norma ambiental y obliguen a la reparación del daño, con medidas adecuadas; lo que podría crear conciencia y cultura ecológica.

<sup>6</sup> Passos de Freitas, Vladimir, Responsabilidad Ambiental en Brasil, Instituto Nacional de Ecología, México. 2002. p. 16.

<sup>7</sup> Idem, p. 17.

<sup>8</sup> Goldenberg, Isidoro H. y Cafferatta Néstor, Op. cit. "... por ello adquieren especial utilidad los mecanismos, procesos o procedimientos anticipatorios, cautelares, autosatisfactivos, de tutela sustancial o civil inhibitoria, y procesos urgentes no cautelares". p. 17



4. La existencia del Tribunal Ambiental hará eficaz la tutela del medio ambiente en sede civil y complementará la aplicación de las normas ambientales en los ámbitos constitucional, administrativo y penal ambiental.
5. La existencia de un tribunal ambiental contribuirá a la eficacia de la norma ambiental, porque permitirá la participación efectiva de ciudadanos, ONG's, Ministerio Público Federal y local, así como de la administración federal, estatal y municipal.
6. La existencia de un tribunal ambiental con un proceso especial civil para obligar a la reparación del daño ambiental, tiene como ventaja concentrar en un órgano jurisdiccional la aplicación de la norma ambiental con principios de prevención, precaución y reparación efectiva.
7. Un Código Procesal Civil Ambiental dotará al tribunal ambiental de medidas de aseguramiento, precautorias, provisionales o cautelares que permitan paralizar las actividades del particular y de la administración pública federal, estatal o municipal, que ponga en riesgo algún recurso natural, ecosistema, especie de fauna o flora, y en general se podrá evitar el deterioro ambiental, mientras se resuelva el juicio; y tendrá instituciones procesales adecuadas en materia de legitimación, carga probatoria, presunciones, cosa juzgada, valoración de pruebas, contenido de las sentencias, así como medidas de ejecución y medios de apremio adecuados, para dar eficacia a la norma ambiental.
8. Las actuales medidas de prevención, sanción y reparación en sede administrativa tendrán más eficacia como medidas procesales prejudiciales o dictadas en un juicio civil ambiental.
9. Las sentencias tendrán un contenido de condena diferente a las sentencias tradicionales de reparación del daño entre particulares, porque atendiendo al proceso de generación del daño ambiental, desde las medidas prejudiciales vincularán a autoridades y particulares para que en conjunto puedan

suspender la actividad dañosa y obtener la reparación, logrando solidaridad y creando conciencia ecológica, para construir en lo posible, una justicia ambiental en México.

10. La judicatura debe involucrarse y comprometerse en la aplicación de la norma ambiental, como una cuestión de interés público y social.
11. Los Consejos de la Judicatura y las Escuelas Judiciales deben contemplar la difusión del derecho ambiental entre la judicatura y fomentar la participación en congresos y reuniones nacionales e internacionales en materia de medio ambiente.
12. Los Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales también deben fomentar el estudio de legislaciones sobre medio ambiente y el avance del derecho ambiental en otros países, para impulsar en México conciencia ecológica en la judicatura para una eficaz aplicación de la ley y lograr la protección al medio ambiente.

#### Bibliografía.

1. Brañes, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
2. Cafferatta, Néstor, Principios y Efectividad del Derecho Ambiental, Terceras Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho Universidad de Chile 25 a 27 de octubre de 2006.
3. Fernández Rodríguez, José Julio, La Inconstitucionalidad por Omisión, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
4. Goldenberg, Isidoro H. y Cafferatta Néstor, Daño Ambiental, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires 2001.
5. Passos de Freitas, Vladimir, Responsabilidad Ambiental en Brasil, Instituto Nacional de Ecología, México. 2002.

