

LAS ACCIONES COLECTIVAS: UN PASO ADELANTE EN EL MARCO AMBIENTAL MEXICANO

1. El concepto y alcance de las acciones colectivas.-

Cuando nos hablan de acciones colectivas (“Acciones Colectivas”) o “*Class Actions*”, lo primero que nos viene a la mente, son los litigios que pueden ser promovidos por un determinado grupo de personas en países del sistema *Common Law*, como se suscita con frecuencia en Estados Unidos.

Debido al gran auge que han tenido éste tipo de litigios, diversos países han ido adoptando éste mecanismo dentro de sus sistemas legales aún y cuando se trata de países de tradición civilista, debido a la eficiencia y alcance que pueden llegar a tener determinados tipos de litigios en donde más de una persona o grupos de personas resulten restablecidos en sus derechos mermados.

Las Acciones Colectivas han sido muestra clara de la representación de intereses comunes de grupos determinados de personas, que al unir estrategias legales sobre un mismo supuesto legal y hecho concreto, pueden acudir a los tribunales a demandar la reparación de un daño y/o la indemnización correspondiente.

En Estados Unidos y Canadá, las *Class Actions* ambientales son litigadas ante los tribunales civiles, por medio de los cuales se argumenta que el aire, el agua, el ruido o la contaminación en particular, ha impactado de manera adversa a un grupo de personas y/o sus bienes, ocasionando con ello, daños ya sea por negligencia, por actos de molestia (*nuisance*), responsabilidad civil por daños (*strict liability*) o cualquier daño

en los bienes de cierto grupo de personas de conformidad con las disposiciones ambientales aplicables en ambos países.

En muchos casos, el riesgo inminente de la interposición de una *Class Action*, ha llevado a los responsables-demandados, a negociar con el grupo-demandantes a efecto de evitar llevar el asunto a la corte, plasmando ello en un acuerdo por escrito firmado entre las partes y aprobado por el Juez competente, en el cual se establezcan los términos de compensación de daños causados y las acciones a seguir a efecto de resarcir al grupo en su generalidad.

2. Incorporación de la Acción Colectiva en materia ambiental.-

Con la reforma al artículo 17 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 29 de julio de 2010, se elevó a nivel Constitucional el reconocimiento a la legitimación para llevar a cabo una Acción Colectiva, sujetándolo a la condición de que el Congreso de la Unión expidiera las leyes que regulen dichas acciones, mediante las cuales se determinaran las reglas específicas para dichos procedimientos judiciales, así como los mecanismos de reparación del daño. Se indicó además, que los Jueces Federales deberán conocer de éstos procedimientos y mecanismos de forma exclusiva.

Posteriormente, el 28 de enero de 2011 se publicó en el DOF el Decreto correspondiente mediante el cual se reformó y adicionó el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (“LGEEPA”)

Por
Jeanett
Trad Nacif



Asociada Senior del despacho de abogados Barrera, Siqueiros y Torres Landa, S.C., donde se especializa en Derecho Ambiental, Cambio Climático-Energías Renovables, Sanitario y Regulatorio. Es egresada de la carrera de Derecho de la Universidad Iberoamericana (2001-2006). En Mayo del 2010 obtuvo el grado de Maestra en Derecho (LL.M.) así como la certificación de Especialización en Derecho Ambiental por la University of California, Berkeley. Es profesora titular en la Universidad Iberoamericana de la materia de Derecho Administrativo II y de Derecho Ambiental.

("Reforma a la LGEEPA"), así como la reforma de la fracción I del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ("LGPCA").

La Reforma a la LGEEPA resultó ser el parteaguas idóneo para que en la materia ambiental se reconociera la legitimación para poder acudir a los recursos administrativos correspondientes ya sea Recurso de Revisión ante la propia autoridad, o bien, al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ("TFJFA"), y combatir aquellos proyectos que originaren o puedan originar un daño ambiental o a la salud pública.

Para ello, fue necesario que la LGEEPA incluyera la forma de reconocer la legitimación de personas físicas o morales para acudir a cualquiera de dichas vías, es decir, el **interés legítimo** sobre el asunto en concreto.

A efecto de facilitar el análisis de la Reforma a la LGEEPA, transcribo el artículo 180, haciendo énfasis en la adición relevante respecto al reconocimiento del interés legítimo para poder interponer ya sea un Recurso de Revisión o un Juicio de Nulidad

ARTÍCULO 180.- *Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquellas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. (Énfasis añadido).*

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

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

Ahora bien, lo más relevante e incluso necesario respecto a la regulación sobre Acciones Colectivas y su forma de substanciación, fue la publicación del Decreto publicado en

el DOF el 8 de septiembre de 2011, el "Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros" ("Reformas Sobre Acciones Colectivas").

En término generales, las Reformas Sobre **Acciones Colectivas** incluyeron las reglas mediante las cuales se puede substanciar un procedimiento judicial en caso de que exista un interés o derecho difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva, adicionando el Libro Quinto "*De las Acciones Colectivas*" al Código Federal de Procedimientos Civiles ("CFPC"). Las principales cuestiones reguladas son:

- a) La competencia de los Tribunales de la Federación en sus diversas modalidades para substanciar Acciones Colectivas, a través de los Juzgados de Distrito Civiles Federales;
- b) La procedencia de la Acción Colectiva es para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponde a un grupo de personas;
- c) La clasificación de las Acciones Colectivas en: (i) acción difusa, (ii) acción colectiva en sentido estricto y (iii) acción individual homogénea, cuyo objeto podrá tener pretensiones declarativas, constitutivas o de condena;
- d) Indicar sobre quién o quienes cuentan con legitimación activa para ejercitar Acciones Colectivas: (i) en la materia ambiental en específico, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"), (ii) el representante común de la colectividad formada por al menos treinta miembros, (iii) las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción y cuyo objeto social incluya la defensa de los intereses de la materia de que se trate, quienes además deberán registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal ("CJF") y (iv) el Procurador General de la República.
- e) Las disposiciones adjetivas sobre las cuáles debe substanciarse el procedimiento;
- f) Los efectos de las sentencias, que en el caso particular de Acciones Colectivas, el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo; y

- g) La creación de un Fondo administrado por el CJF, en donde se manejarán los recursos provenientes de las sentencias que deriven de las Acciones Colectivas difusas, para ser utilizados exclusivamente para el pago de honorarios de los representantes de la parte actora, cuando exista un interés social que lo justifique y así lo determine el juez, la preparación de pruebas y la notificación de la sentencia correspondiente.

Asimismo, en las Reformas Acciones Colectivas se destaca la reforma al artículo 1934 Bis del Código Civil Federal, en el cual se incluye la obligación de indemnizar en términos del CFPC a una colectividad o grupo de personas cuando se les cauce un daño.

De igual forma, se incluyó la reforma al artículo 202 de la LGEEPA, mediante la cual se otorgó la facultad de la PROFEPA y de cualquier legitimado de ejercitar la acción colectiva conforme las reformas del CFPC, cuando un hecho u omisión vulnere derechos o intereses de una colectividad. El artículo 202 establece textualmente lo siguiente:

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 competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.*

Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código. (Énfasis añadido).

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.

3. Acción Colectiva como herramienta estratégica en el litigio ambiental Mexicano.-

Con el paquete de reformas y nuevas disposiciones en materia de Acciones Colectivas, se evidencia una muestra clara sobre la prioridad que se está dando a la materia ambiental desde el punto de vista litigioso, pero sobre todo, a la forma en que diferentes actores pueden acudir ante las instancias civiles o administrativas a litigar intereses comunes en materia de preservación ambiental y sustentabilidad.



<http://notlibertas.blogspot.com/2012/07/reunion-del-sme-con-gobierno-en.html>

Ahora bien, es importante hacer la distinción clara en cuanto a la forma en que un proyecto, autorización, hecho u omisión, puede ser impugnado ya sea por la vía civil o por la vía administrativa por medio de una acción colectiva.

a) Acción Colectiva desde el punto de vista civil.-

Como indicamos en el punto anterior, las reformas incluidas tanto al CFPC, Código Civil Federal y la LGEEPA regulan de forma clara y precisa en que debe llevarse a cabo una Acción Colectiva, pero sobre todo, los elementos que la configuran:

- Los actores pueden ser asociaciones civiles, el representante común de la colectividad (por lo menos 30 miembros), PROFEPA y el Procurador General de la República.
- La Acción Colectiva podrá ser objeto de pretensiones declarativas, constitutivas o de condena, es decir, buscará la reparación del daño causado a la colectividad, el cual consiste en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación cuando ello sea posible, que incluso pueden constituirse en la abstención de realizar determinada conducta, así como cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo (por medio del incidente de liquidación q cada miembro deberá promover, y en el cual deberá probar el daño sufrido).

b) Acción Conjunta (atendiendo el modelo de la Acción Colectiva) desde el punto de vista Administrativo.-

Si bien es cierto que la Reforma Sobre Acciones Colectivas se constriñe únicamente desde el punto de vista civil federal en relación con las diversas materias que ahí se incluyeron, lo cierto es que ello no debería ser interpretado como una vía exclusiva para que un grupo de interés acuda a la instancia administrativa competente a impugnar una licencia, permiso o autorización que pudiere haberse emitido en contravención a las disposiciones ambientales aplicables sobre determinadas obras o actividades competencia de la Federación a través



<http://ipsonoticias.net/nota-arc?idnews=98338>

de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“SEMARNAT”).

Es así que conforme a la reforma del artículo 180 de la LGEEPA, se introducen diversos conceptos clave que pueden llevar a una impugnación del tipo “colectivo” sobre determinado proyecto, de tal suerte que se logre salvaguardar el interés común o colectivo, en relación a los bienes jurídicos tutelados en ésta ámbito, es decir, el medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

En virtud de lo anterior, los elementos necesarios que se deben reunir a efecto de que se pueda impugnar por la vía administrativa un proyecto en materia ambiental por terceros ajenos a dicho proyecto son los siguientes:

- (i) Que se trate de obras o actividades que contravengan las disposiciones aplicables conforme al 180 de la propia LGEEPA;
- (ii) Personas físicas o morales que tengan interés legítimo, podrán impugnar los actos administrativos correspondientes, así como exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones aplicables (incluyendo con ello, que las autoridades administrativas como el caso de PROFEPA, puedan ordenar la remediación de daños ambientales a los responsables de los mismos mediante el procedimiento administrativo correspondiente, o incluso, llevarlo hasta el ámbito civil para ser ejercitado como Acción Colectiva);
- (iii) En virtud de ello, el interés legítimo será aquél que tengan las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

De lo anterior, se desprenden diferencias claras sobre la legitimación de quien o quienes pueden impugnar los actos administrativos de un proyecto en específico, mientras que en la vía civil, basta que se acredite el interés en que la

autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, debiendo acreditar la existencia de un daño para ser ejercitada la Acción Colectiva, ya que por la vía administrativa conjunta o individual, basta con que se acredite que las autorizaciones fueron emitidas en contravención a las disposiciones ambientales aplicables y que existe además la “posibilidad de afectación” (mas no la afectación o daño debidamente consumado), para que se pueda acudir al Recurso de Revisión o Juicio de Nulidad.

Además, la redacción del 180 de la LGEEPA solamente se refiere a persona física o moral de la comunidad posiblemente afectada, mientras que por la vía civil, con que se cumplan los requisitos previstos en el CFPC como lo puede ser el caso de una asociación civil cuyo objeto principal sea la defensa del medio ambiente, y que la misma tenga por lo menos un año de haberse constituido y se encuentre debidamente registrada ante el CJF.

Sin embargo, el hecho de que el artículo 180 de la LGEEPA solamente indique persona física o moral de la comunidad posiblemente afectada, ello no implica que en un caso particular, exista un grupo de personas de la misma comunidad que tengan el mismo interés y que en su caso, consoliden una sola acción de mediante la cual acudan ya sea al Recurso de Revisión o Juicio de Nulidad, de manera homóloga a lo que sería una Acción Colectiva, de tal suerte que la estrategia sea uniforme, directa y sobre todo, con suficiente fuerza para ser impugnada.

Cabe destacar para éste tipo de casos, que para acudir al Juicio de Nulidad ante el TFJFA, se deberá acreditar el interés jurídico sobre el caso de que se trate; sin embargo, debido a la reforma del artículo 180 de la LGEEPA, de manera conjunta se reformó el artículo 8 fracción I de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, a efecto de indicar como causales de excepción a la improcedencia al Juicio de Nulidad, cuando el demandante cuente con legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen el acto impugnado, como lo sería el 180 de la LGEEPA al solamente requerir el interés legítimo.

Para efectos de abordar con mayor detenimiento la legitimación que tendría un grupo de personas de acudir al TFJFA a impugnar una autorización, éstos deberán acreditar el interés legítimo que los faculta a iniciar el juicio correspondiente. Sirve de apoyo en éste orden de ideas, la definición sobre interés legítimo que ha sido indicado por nuestros más altos tribunales, es decir que éste tipo de interés es *“una situación jurídica activa por relación a la actuación de un tercero y sin implicar, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí la facultad del interesado de exigir ante la administración pública el respeto al ordenamiento jurídico y, en su caso, una reparación de los perjuicios que de esa actuación deriven”*¹.

Este criterio incluso ha sido llevado a casos recientes en materia ambiental local como lo es el Distrito Federal, ya que a diferencia de las disposiciones federales en materia contenciosa, se podrá acudir al Juicio de Nulidad como tercero, si se comprueba el interés legítimo que se tiene sobre un caso en particular –sin que exista la excepción como se prevé en la legislación federal sobre la regla general de contar con interés jurídico.

4. Conclusiones.-

Sin duda el tema sobre Acciones Colectivas en materia ambiental es de reciente incorporación al marco legal Mexicano, y lo cierto es que marca el inicio de una nueva perspectiva de litigio ambiental en México, donde se toma como modelo, las acciones substanciadas en otros países como Estados Unidos, Canadá e incluso la Comunidad Europea que es de tradición civilista.

Las Acciones Colectivas en dichas jurisdicciones van a la vanguardia sobre el tipo de litigios que se pueden substanciar en las cortes o tribunales civiles; sin embargo, considerando el análisis hecho en el presente artículo sobre las alternativas en que se pueden ejercitar acciones legales conjuntas por determinados grupos de interés en México desde el punto de vista civil y administrativo, nos encontramos frente a un escenario donde la defensa y protección al medio ambiente y los recursos naturales tome mucho más fuerza, y por ende, se esté ante a un verdadero estado de derecho desde la perspectiva ambiental.

Finalmente, estando frente a un escenario de tal innovación legislativa, no cabe duda que dentro de un mediano plazo, encontremos casos mucho más complejos litigados por la vía de Acciones Colectivas, en donde se exijan la reparación de daños las personas y sus bienes en virtud de los efectos del cambio climático ocasionado por algún sector determinado. Tal es el caso en Estado Unidos "*Comer V. Murphy Oil USA*"² de octubre de 2009, en el cual particulares demandaron a diversas compañías energéticas por los daños a sus bienes, en virtud de los efectos adversos ocasionados durante el huracán Katrina, argumentando que las emisiones de gases efecto invernadero que sus diferentes proyectos emitieron durante años, contribuyeron al cambio climático, ocasionando el aumento en los niveles del mar, provocando con ello una mayor intensidad en dicho huracán y por ende, los daños y pérdidas de sus propiedades (casas). ■

¹ Tesis Aislada No. III.5º.C.31.K, Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, No. de Registro. 164464, Junio 2010.

² <http://www.ca5.uscourts.gov/opinions/pub/07/07-60756-CV0.wpd.pdf>.

Derecho Ambiental y Ecología

ADQUIERE LA COMPILACIÓN
DEL PRIMER AL SÉPTIMO AÑO
DE LA REVISTA JURÍDICA
AMBIENTAL POR EXCELENCIA
LUJOSAMENTE
ENCUADERNADA

costo
\$500.00 c/u
MÁS GASTOS
DE ENVÍO



INFORMES:

Av. Universidad 700-401, Colonia del Valle,
Delegación Benito Juárez 03650.

T: (01-55) 3330 - 1225 al 27 publicaciones@ceja.org.mx