

## CONSIDERACIONES EN TORNO AL ALCANCE DEL TÉRMINO “COMUNIDADES AFECTADAS” PREVISTO EN EL MARCO NORMATIVO AMBIENTAL.

Gerardo Villanueva R.

El análisis académico de los medios de defensa legales, abre siempre un abanico de posibilidades para reparar en sus bondades, deficiencias, limitantes, propuestas de mejora, o simplemente para reforzar los conceptos procesales tradicionalmente conocidos por quienes hacen uso de ellos. Los medios de defensa previstos en el marco jurídico ambiental no son la excepción; de ellos, se pueden formular diversas consideraciones, particularmente en torno a los alcances de ciertos conceptos que son útiles en su trámite.

El derecho fundamental del acceso a la justicia se encuentra previsto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer 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, con lo que se puede advertir que, en un primer nivel (al menos constitucional), el Estado Mexicano asume la obligación elemental de que los individuos tengan garantizado un entramado jurisdiccional ante el cual puedan acudir para demandar todo aquello que consideren contrario a Derecho.

El Poder Judicial de la Federación ha interpretado que el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes* a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y, b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

El acceso a los mecanismos de justicia ambiental por parte de los individuos vendría a constituir un componente de la eficacia vertical del derecho fundamental y un principio básico para todo Estado que se asuma como democrático; la implementación en el marco normativo de medios de defensa en contra de los actos de autoridad, y la garantía de su adecuado trámite implica un mínimo indispensable al cual se encuentra obligado el ente estatal.

El marco jurídico vigente contempla una serie de medios de defensa, tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional, mediante los cuales los individuos afectados personal y directamente por un acto de autoridad ambiental, y en ciertos casos, los integrantes de comunidades afectadas, pueden reclamar la adecuada aplicación del marco jurídico ambiental a un caso en particular.

Algunos medios de defensa en materia ambiental pueden ser hechos valer por las personas físicas o jurídicas cuando algún acto administrativo les pueda afectar exclusivamente en su esfera de Derecho; por señalar tan solo tres de ellos, en sede administrativa, encontramos los recursos administrativos de revisión que contemplan la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (artículo 116), la Ley de Aguas Nacionales (artículo 124) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (artículo 171).

Otro mecanismo de justicia ambiental lo constituye el Juicio Contencioso Administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), el cual, de conformidad con lo que establece el artículo 14, fracción XI de su

Ley Orgánica, podrá conocer de los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual sin duda, aplica a los actos emitidos por las autoridades ambientales, incluidas las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por ellas mismas, según les compete.

Por su parte, al Poder Judicial de la Federación, le corresponde en última instancia ocuparse de aspectos de constitucionalidad de los actos de administrativos ambientales a través del Juicio de Amparo, o en su caso, a través de las acciones de inconstitucionalidad o de las controversias constitucionales que regula la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

Diversas formulaciones respecto la naturaleza y la eficiencia del Juicio Contencioso Administrativo, del Juicio de Amparo o del resto de los medios de control constitucional se podrían llevar a cabo con relación al derecho al medio ambiente adecuado. Aquí nos limitamos a señalarlos como medios de defensa ambientales. En diversos foros académicos se han plasmado propuestas sobre la creación de una jurisdicción nacional ambiental a partir de la creación de tribunales ambientales especializados, las cuales han generado una serie de debates a favor y en contra por parte de los estudiosos de la materia.

Al margen de las consideraciones anteriores, habría que resaltar que uno de los medios de defensa más relevantes en materia ambiental lo constituye el recurso de revisión que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 180, en relación con el 176 de la misma ley, que a continuación se transcriben, en lo que interesa:

**Artículo 176.-** Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

**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 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 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.

Decimos que constituye un medio defensa relevante, en virtud de que encuentra ciertas variantes sustanciales respecto al resto de los recursos administrativos de revisión contemplados por el resto de la legislación ambiental, y es que este medio de defensa puede ser promovido por miembros de comunidades afectadas en contra de actos que se refieran a obras y actividades que contravengan las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma ley, siempre que se demuestre que tales obras y 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, sin que la demostración de tal contravención al marco normativo ambiental constituya un presupuesto procesal para su admisión, toda vez que el pretendido daño ambiental deberá ser demostrado por el recurrente afectado precisamente dentro del procedimiento respectivo.

La integración de este artículo en la ley supone un avance en el reconocimiento del interés jurídico de las personas que no sean propiamente las destinatarias del acto administrativo y un ejemplo de implementación de un mecanismo de defensa para la protección de los intereses difusos.

Sin embargo, para efectos de presupuesto procesal nos interesa reparar en el concepto de “comunidad afectada”, o en su caso, cuáles son las condiciones o limitantes para que estas comunidades afectadas acudan al recurso de revisión contemplado en el artículo 180 de la ley, toda vez que (aunque no todo término debe encontrar su definición en la ley) la misma no define dicho concepto.

Ante todo, valdría insistir en el objeto de la implementación de medios de defensa en materia ambiental en la legislación nacional, particularmente de los recursos administrativos de revisión. Como lo señalamos antes, constituyen una parte componente de la eficacia vertical de un derecho fundamental, relativo a la obligación constitucional de la existencia de autoridades y mecanismos que garanticen la sustentabilidad del entorno ambiental, lo cual conllevaría a la indirecta protección del derecho al medio ambiente adecuado de las personas contemplado en el artículo cuarto constitucional y consecuentemente la protección de los ecosistemas como bienes comunes, cuya protección es de orden público.

Ahora bien, la teoría general del proceso y los criterios jurisprudenciales han sostenido tradicionalmente que la legitimación constituye un presupuesto procesal mínimo para poder accionar la actividad jurisdiccional del Estado. En el caso de las comunidades afectadas a que se refiere el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ¿quién cuenta con la legitimación para reclamar procesalmente este derecho?, ¿cómo es posible demostrar dicha legitimación? en otras palabras ¿qué se entiende por afectación para efectos de procedencia del recurso de revisión?

Consideramos que la *ratio legis* de esta apertura a que las comunidades afectadas acudan al recurso de revisión, guarda una estrecha relación con el bien jurídico a tutelar que no es más que el propio ambiente y el equilibrio ecológico al ser de orden público su protección.

En ese sentido, y de una primera lectura del artículo 180 de la Ley se podría advertir que todo individuo miembro de cualquier comunidad que se considere afectado por una obra y actividad que contravenga el marco normativo ambiental se encuentra facultado para interponer el citado medio de defensa, dado que el mismo numeral no establece requisitos adicionales.

Una disposición similar la podemos encontrar en el artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Sobre esta última disposición, el Poder Judicial Federal ha interpretado en la tesis I.4o.A.568 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de

Marzo de 2007 a página 1694, que el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas como un derecho fundamental *erga omnes*, implica una acción colectiva tanto en un aspecto sustantivo como en el de su protección, y relacionado con el numeral 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que otorga a los residentes del área que resulten directamente afectados con construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, el derecho a exigir ante las autoridades competentes que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, deriva de la exigencia de un derecho jurídicamente tutelado como es el de preservación del entorno residencial y, por ende, se reconoce el interés jurídico de una asociación de colonos para promover un juicio de amparo en contra del permiso otorgado para instalar una estación de distribución de gas en un predio ubicado dentro de su comunidad, siempre y cuando aquélla acredite haber ejercido el derecho a que alude el citado artículo 57 ante la autoridad administrativa competente, sin que hubiese obtenido las resoluciones que atendieran de forma clara, congruente y categórica el fondo de lo solicitado.

Como se puede advertir, la interpretación de la norma ha llevado a reconocer que no es sino una asociación de colonos (miembros residentes del área afectada) constituida legalmente la que puede ejercer el derecho que le confiere la Ley General de Asentamientos Humanos, lo cual resultaría lógico, por ser tales miembros los directamente afectados en tanto que su residencia, es decir, el lugar donde permanentemente habitan, conviven y se desarrollan, pudiera ser afectado en materia de desarrollo urbano. A contrario sensu, podríamos señalar que una asociación de colonos diversa, es decir, la de una comunidad diferente a la afectada no podría ejercer el derecho conferido en el artículo 57, ni contaría con el interés jurídico para acudir, en su caso, al Juicio de Amparo.

¿Ocurriría lo mismo en el caso del recurso de revisión establecido en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente? ¿Procedería el medio de defensa, por ejemplo, si éste fuera interpuesto por miembros de una comunidad de Sonora en contra de una obra o actividad ubicada en Baja California? Si fuera esto posible ¿se salvaguarda el derecho al medio ambiente adecuado de las comunidades o se generaría con ello una serie de molestias para el dueño de la obra o actividad, en tanto que tendría que llevar a cabo una serie de actos procesales como tercero perjudicado cada vez que un miembro de cualquier comunidad afectada haga valer el recurso de revisión en contra del acto administrativo que autorizó en términos ambientales el desarrollo de su obra o actividad?

No hay que perder de vista que las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente son de orden público e interés social y tienen como objeto propiciar el desarrollo sustentable lo que conlleva a la consecuente protección de los ecosistemas como bienes comunes.

Vale la pena remitirnos a la opinión de José Luis Gordillo, cuando escribe sobre el tema de protección de bienes comunes y señala que: *Una buena parte de lo que hasta hoy se ha considerado bienes comunes (como la atmósfera o los océanos) se caracteriza por el hecho de que si están disponibles para una persona, automáticamente lo están para todas las demás. Su uso y disfrute, al contrario, que el del jardín de una casa, de un automóvil de lujo o de un coto de caza, sólo puede hacerse colectivamente, esto es, que sólo si todos tienen acceso a dichos bienes es posible que cada persona pueda hacerlo en forma individual<sup>1</sup>.*

Al asumir una postura proteccionista de los bienes ambientales comunes se podría suponer que una obra o actividad, que por ejemplo llegare a causar un deterioro a la

calidad del aire del Estado de Baja California podría afectar a las comunidades de Sonora, dada su cercanía, y consecuentemente sus miembros podrían interponer el medio de defensa. Pero ¿lo podría hacer una comunidad del Estado de Aguascalientes? Lo cierto, es que hasta ahora la acreditación de ser miembro de una comunidad afectada se ha venido llevando a cabo mediante documentos que acrediten que el recurrente tiene su domicilio en dicha comunidad, lo que implica que en la gran mayoría de los casos sean únicamente los domiciliados en la comunidad los que acudan al medio de defensa.

Otra interpretación similar tendiente a la protección al derecho al medio ambiente adecuado de comunidades afectadas la podemos encontrar en la tesis III.2o.A.152 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del mes de Septiembre de 2007, a página 2550, cuando se habla de que el otorgamiento de la suspensión en el Juicio de Amparo es improcedente cuando se afecta al medio ambiente o al equilibrio ecológico; de ahí que no sea factible conceder la medida cautelar respecto de actos atinentes a la construcción de rellenos sanitarios y vertederos ecológicos como depósitos de basura, toda vez que importa a la comunidad el cumplimiento de los requisitos para ello, la aplicación de las medidas que involucren la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Además, los ordenamientos jurídicos que rigen esa actividad son de orden público, pues tienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental; máxime que con la suspensión que, en su caso, llegase a otorgar un juez de amparo se haría posible la referida construcción sin el debido examen de los requisitos en la materia y sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer la afectación o no al medio ambiente y al equilibrio ecológico, con lo cual el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas.

Por último, no hay que dejar de señalar otra figura jurídica relativa a posibles comunidades afectadas que se encuentra contemplada en el mismo marco ambiental, es decir, la denuncia popular que se encuentra prevista en el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que si bien no constituye un medio de defensa como lo son los recursos administrativos de revisión o los diversos juicios ya referidos, establece la posibilidad de que toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades puedan denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 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 ambientales, sin que para su trámite se establezca mayor limitante en cuanto a la posible legitimación del denunciante, por lo que cualquier persona que demuestre tales afectaciones, independientemente del lugar donde resida puede hacer uso de esta figura.

Más allá de los posibles alcances del concepto relativo a comunidades afectadas establecidos en la legislación, y la eficacia de su interpretación, lo cierto es que para efecto del medio de defensa contemplado en el artículo 180, aunque dicho concepto no se encuentre debidamente acotado ni en la legislación ni por los criterios de los tribunales, y aun considerando la discrecionalidad administrativa de la autoridad en cuanto a la legitimación de los sujetos idóneos para interponerlo, el medio de defensa ha venido a constituir un mecanismo para que la sociedad cuente con un elemento procesal mediante el cual se haga exigible la congruente aplicación de la normatividad ambiental.

Notas:

1. GORDILLO José Luis. "A vueltas con lo común (a modo de presentación)", en *La protección de los bienes comunes de la humanidad, un desafío para la Política y el Derecho del Siglo XXI*. Editorial Trotta, Madrid, 2006, página 15.