

# Los Beneficios de la Jurisdicción Ambiental

Por Jorge Muñoz Barrett  
jormb@ymail.com

## ***Introducción***

Para aquellos que nos ocupamos de los asuntos del derecho ambiental existen temas de consideración genérica, quizá porque efectivamente lo son o también porque son temas barrera para atender los problemas ambientales, por su mayor dificultad de penetración en la tradición jurídica.

Si consideramos que el interés ambiental es la inclinación de ánimo por la defensa del medio ambiente, entonces tendríamos que aceptar necesariamente que se trata de un ánimo compartido por los individuos en lo particular, por determinados grupos y por la sociedad en general. Así, es sumamente difícil asignar exclusividad de alguien por el interés ambiental, por más que en algún caso pudieran definirse grupos más o menos bien delimitados.

El proceso de pasar del interés ambiental al derecho colectivo ambiental es muy complejo. Este proceso podría comenzar por hacer un reconocimiento legislativo o jurisdiccional mediante la jurisprudencia, pero esto sería tan solo una parte del camino mucho más amplio, que termina necesariamente en la función judicial concreta, es decir, con la admisión de una demanda. Este proceso podría, en un escenario ideal, comenzar por la adopción de una política integral de tutela estatal de los derechos colectivos ambientales, con regulaciones jurídicas más desarrolladas o evolucionadas. Consideramos que lo adecuado es que la tutela ambiental del Estado se aborde de forma integral con influencia en varios temas legislativos y judiciales, mediante la necesaria modificación legislativa como punta de lanza y los ajustes en las instancias judiciales. Debemos subrayar que un sano desarrollo de la tutela judicial de los intereses ambientales no puede ser el producto de casualidades, ni de la incorporación de reformas cosméticas que pretendan mostrar un estado de derecho evolucionado o moderno, sino por el contrario de una voluntad deliberada de modificar el régimen legal para darle a la sociedad organizada el poder para defender el medio ambiente.

El reconocimiento de derechos colectivos y la definición de los representantes legitimados para ejercer estos derechos en materia ambiental se inscriben en el contexto de la responsabilidad que la generación actual tiene con las futuras generaciones, responsabilidad que comparten los poderes del Estado y los miembros de la sociedad.

Así, como una responsabilidad compartida, el Poder Judicial no sólo debe estar involucrado, sino que se trata de un agente principalísimo para que la protección del ambiente sea “efectiva”. Esto es así, pues la conservación del ambiente no es un problema “rosa” sin complicaciones, sino que por el contrario, implica enfrentar una conflictiva de intereses muy variados y con frecuencia conflictos con normas de diversas especialidades. Adicionalmente, los conflictos de normas en materia ambiental incorporan el juego de valores que no son tradicionalmente considerados en el esquema de las decisiones judiciales.

La conservación del ambiente, por más que asumamos que es una preocupación generalizada, implica la controversia y con ello necesariamente la intervención de los jueces. Hasta el día de hoy, la principal responsabilidad y el poder en materia ambiental ha estado a cargo del Poder Ejecutivo Federal, y sólo en contadas ocasiones los problemas han estado en manos del Poder Judicial. Como veremos adelante, la intervención de los tribunales puede calificarse como temerosa y evasiva. Existe en el medio una sensación de que lo jurídico pueden ser el divorcio, el pagaré, el homicidio, etc., pero no la protección del medio ambiente.

La tutela efectiva de los intereses ambientales se desprende del concepto de la responsabilidad ambiental, que se estudia como la integración de tres áreas del derecho: la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa. Sin embargo, la responsabilidad ambiental rebasa estos límites, pues es perfectamente posible, y se puede ver en la realidad, que algún individuo de la sociedad cumpla con las normas civiles, penales y administrativas y de todas formas dañe el ambiente, o bien que las propias instituciones requieran de una modulación, es decir, que siendo infracciones a la ley, son más antisociales por su connotación ambiental.

Se sigue de lo anterior, que el reto del derecho es modificar las concepciones tradicionales del derecho civil, penal y administrativo para adaptarlas de forma que sean elementos eficaces para la consecución de los valores éticos de la protección al ambiente. También se argumenta con frecuencia la necesidad de leyes especializadas para el daño ambiental y su procedimiento, situación que no deberíamos descartar. Sin embargo, lo más adecuado es la aproximación de tipo sistémico, es decir del todo a la vez. Esto parece sencillo pero de ninguna manera lo es, requiere el compromiso de muchos actores de la sociedad, un compromiso de los legisladores por el diseño y aprobación de leyes modernas, la formación de jueces en

temas ambientales y la difusión en la sociedad de que existen mecanismos para la protección del ambiente accesibles.

Ahora, pretendemos un repaso desde luego no exhaustivo de los elementos determinantes de la eficacia de una tutela jurisdiccional del ambiente en el contexto mexicano.

### ***Derecho de participación.***

El requisito primario para la tutela efectiva es contar con las herramientas del derecho a la participación social. De hecho, la tutela jurisdiccional es, entre otros aspectos, uno de los componentes del derecho a la participación, a saber, el componente que garantiza este derecho.

El derecho a la participación en materia ambiental comprende a su vez otros varios derechos, entre ellos:

- el derecho a una educación ambiental,
- el derecho a contar con la información general sobre el estado del medio ambiente y los elementos que en particular afectan la calidad de vida,
- el derecho a recibir de forma puntal la información sobre las acciones que potencialmente afectarían su medio ambiente,
- el derecho a conocer la naturaleza de las afectaciones posibles,
- el derecho a intervenir en los procesos de decisión sobre autorizaciones relevantes, con el correspondiente derecho a ser oído y a influir así en la decisión,
- el derecho a dar seguimiento a las consecuencias ambientales de las decisiones ya tomadas, y
- el derecho a una revisión por parte de un tercero independiente, que es precisamente la materia de la tutela efectiva de los intereses ambientales en el ámbito de la participación.

### ***Determinación de grupos afectados***

El interés ambiental es por naturaleza un interés colectivo. Pero ¿quiénes están en esa colectividad para cada caso concreto? La definición de grupos afectados en materia ambiental es algo difícil. Desde luego en algunos casos podríamos saber de consecuencias directas, pero siempre será difícil conocer a la totalidad de los afectados, la gravedad precisa de las afectaciones y la exacta forma en que concurren con otros elementos. La defensa de un interés

colectivo mediante el reconocimiento de grupos tiene importancia en tanto que asigna un peso específico de mayor importancia para el caso de pretender, por ejemplo, una obra pública. Es decir, cambia la valoración entre interés público e interés colectivo, pero no avasalla el interés público al privado. En la práctica significaría que quien se opone a un acto de autoridad o a una obra es un grupo social y no uno o varios individuos. El gobierno podría alegar la existencia de un interés social, pero se reconocería que de otro lado existe también un grupo social inconforme.

Por otra parte, el reconocimiento de grupos como afectados de acciones ambientales permite la asignación de reparación de daños a niveles individualizados.

### ***Naturaleza de los daños***

Es un reto para el derecho moderno definir cuáles son los bienes (privados, públicos o intangibles) sobre los cuales opera la afectación ambiental, sobre todo cuando la afectación es, por ejemplo, sobre la fauna o la flora. Esta determinación es especialmente relevante para la definición de grupos afectados.

Ahora bien, en la situación actual el sistema jurídico mexicano deja la tutela ambiental en manos del Poder Ejecutivo, pero ¿caso la protección de estos elementos sólo es de las instancias ejecutivas? ¿caso no se deja así un gran tramo de discrecionalidad? ¿caso no habría beneficios ambientales si se permitiera que la sociedad interviniera y el Poder Judicial evaluara razones y definiera de forma independiente?

La afectación del ambiente en la mayor parte de las ocasiones ocurre en combinación con la afectación de algún otro interés particular o con otros intereses públicos. En estos casos, el asunto de la legitimación procesal parecería resuelto, pues será el afectado quien tenga el reconocimiento, sin embargo, lo no resuelto sería el alcance de la reparación de los daños. ¿Puede sentenciarse la reparación de un daño ambiental, independiente del particular, cuando tan solo se ha reclamado la reparación del bien privado? ¿No se excedería la petición de justicia en contra del sentenciado?

Existe una legitimación procesal para que un particular demande la reparación de su derecho particular afectado, eventualmente vinculado con el interés ambiental, pero lo que no está establecido es que también tenga legitimación para demandar la reparación del ambiente. Esto ocurre en los casos de responsabilidad civil extracontractual, en donde los códigos civiles no contemplan el

concepto de reparación del ambiente como tal, independientemente del interés individual. Así, el particular obtiene la reparación de su derecho afectado, pero la reparación del daño ambiental sólo se obtiene en la medida en que coincida con el individual y meramente por casualidad.

En el caso de los delitos relacionados con el medio ambiente, la instancia legitimada procesalmente es el Ministerio Público, pero está claro que la reparación del daño es tan solo una cuestión secundaria del delito, ya que el régimen penal, en general, está orientado a la sanción de conductas socialmente reprochables, pero carece de mecanismos efectivos para la reparación de daño. En todo caso, la vía penal no es la más recomendable para la solución de problemas ambientales, mucho menos de problemas de reparación del daño.

En materia administrativa, el derecho mexicano como definición general, ha descansado en la idea de que la tutela ambiental corresponde a las instancias del Poder Ejecutivo, a través de las denominadas procuradurías del ambiente o de las propias secretarías del ramo. Esto es, la responsabilidad de la protección ambiental es asunto del Ejecutivo, a través de las acciones de vigilancia y de inspección.

En el ámbito administrativo existen incipientes normas de reconocimiento de la intervención de la sociedad o del reconocimiento de grupos o defensores del ambiente. Tal es el caso de las figuras de la denuncia popular en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de residentes directamente afectados en materia urbana o las vagas menciones del concepto de interés legítimo en las leyes administrativas.

Nuestra impresión general es que los asuntos de reconocimiento de legitimación procesal en materia ambiental y reconocimiento de intereses ambientales de grupo tan solo han tenido coqueteos. En contrapartida, afirmamos que no existe una política general de tutela jurisdiccional de los intereses ambientales, ni por el reconocimiento en las leyes, ni por las definiciones de la jurisprudencia.

Lo cierto en todas estas materias es que no existen normas claras para la distinción entre los intereses privados o públicos con los propiamente ambientales, situación que debe ser parte de un desarrollo legislativo futuro. Esta es la razón por la que algunos sugieren la incorporación de la figura de “patrimonio ambiental” en la legislación.

## ***Estándares de revisión***

Supongamos que un asunto ya tuvo cabida en un tribunal, también suponiendo que los actuales interpretan de forma amplia la legitimación procesal.

Ahora, ya en juicio, el tipo de asuntos ambientales será muy variado en su naturaleza. Puede intentarse la revisión de una decisión administrativa, puede intentarse la cesación de daño de una fuente contaminante, puede demandarse la reparación de un daño ambiental. La demanda en juicio puede ser para inhibir los daños ambientales o para reparar los daños causados. El sistema tradicional se enfoca tan solo a la segunda categoría, siendo insuficiente para adoptar medidas que eviten los daños.

Los estándares de una revisión se encuentran en las normas que nos dicen cómo y qué revisar de los casos. Un ejemplo en el plano administrativo consistiría en saber si la instancia jurisdiccional revisa:

- 1) el cumplimiento de las formalidades de la ley;
- 2) el correcto ejercicio de las facultades discrecionales, para ordenar una reposición;
- 3) el correcto ejercicio de las facultades discrecionales, pero para sustituir sus consideraciones;
- 4) todo lo anterior, más la consideración sobre la afectación ambiental para pronunciarse sobre las instrucciones para cesar daños, reparar los ya realizados y para generar normas específicas de comportamiento futuro.

Desde luego, nuestra tradición judicial se ha inclinado por las revisiones de nulidad. El trabajo judicial termina la mayoría de las veces con la anulación de un acto, pero no pasan de este punto, aun cuando se pudiera alegar que los tribunales administrativos se han transformado en tribunales de pleno derecho.

La tradición de revisar los asuntos con base en el cumplimiento de las formalidades está basado en dos presunciones: 1) que la ley, tal como está legislada, es perfecta para evitar los daños al ambiente, resta tan solo revisar que esas normas se observen desde el punto de vista formal, y, 2) que las autoridades del ejecutivo en materia ambiental están conformadas por los mejores técnicos y científicos, que realizan sus tareas con diligencia y que sus decisiones discrecionales resultan ser las mejor soportadas, sin lugar a dudas o errores. El resultado de este proceso administrativo sería, en este escenario ideal, un proceso

perfecto: la conservación del ambiente. Sin embargo, esto no es lo que ocurre. Por el contrario existen una serie de intereses y limitaciones para el ejercicio de la rectoría ambiental en el Ejecutivo. La esencia del Ejecutivo tiene los elementos de inclinación de las decisiones, influencia política electoral, presión de intereses económicos, costumbres burocráticas, etc.

Si el diseño del Estado está conformado por un balance en el ejercicio del poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la pregunta es ¿porqué excluir la plena intervención del Poder Judicial?

### ***Medidas cautelares***

Las medidas cautelares tendrán siempre el mismo propósito de evitar que los daños ambientales ocurran, con la mayor oportunidad y eficacia posible. En la aplicación de estas medidas cautelares tendremos la obligación de respetar la garantía de debido proceso, pero en particular a la garantía de audiencia.

La medida cautelar administrativa más común es la clausura, sin embargo, en nuestra legislación existen otras medidas. En la ley general están previstas el aseguramiento precautorio de materiales y ejemplares de especies de flora y fauna, así como de bienes, vehículos e instrumentos, además de la neutralización (cualquier cosa que signifique) o “cualquier acción análoga”.

En la ley local del Distrito Federal se adicionan algunas otras medidas de seguridad como el aislamiento o retiro de bienes que generen riesgo inminente, la suspensión de obras o actividades, permisos, licencias, y deja abierta la posibilidad de otras acciones para evitar que continúe el riesgo ambiental.

En el caso de la medida cautelar más importante, que es la clausura, se ha generado en la práctica un esquema viciado a nuestro entender, debido a los siguientes elementos:

- a) La legislación aplicable es demasiado genérica, escasa de desarrollo normativo y, principalmente, con la más amplia discrecionalidad posible.
- b) Las tesis jurisprudenciales existentes están basadas en una definición muy limitada de la garantía de debido proceso.
- c) Los litigantes no han puesto en la mesa de los juzgadores argumentos lo suficientemente desarrollados para moverlos a reflexión.
- d) El sistema jurídico en materia de Amparo y de Contencioso Administrativo no permite una actuación más creativa de los juzgadores.

- e) Existe un “prejuicio” generalizado, que desde luego comparten los jueces, según el cual quien es clausurado necesariamente es responsable de algún deterioro ambiental y que la autoridad siempre actúa sin equivocaciones o excesos y en exclusivo interés ambiental.

La Suprema Corte ha dicho que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en esta parte es constitucional, por diversas razones que no hay tiempo de exponer, pero que llevan a la conclusión de que frente a la clausura no hay defensa legal.

Una de las razones más importantes para este escenario es la falta de intervención de una autoridad jurisdiccional. Pero, adicionalmente está la falta de desarrollo conceptual a niveles doctrinal y jurisprudencial en relación con la adaptación del concepto de “debido proceso” a la realidad ambiental. El desarrollo del concepto de debido proceso debe partir de la idea de un equilibrio procesal justo, o la idea en inglés de fairness.

Resulta que aun las industrias responsables están bajo el riesgo de ser clausuradas en el mismo nivel de las empresas no responsables. Esto es un incentivo perverso, un resultado paradójico de una norma que con la amplitud de discrecionalidad pretende fuerza y oportunidad del Estado y termina alentando el incumplimiento. El asunto es que, para el particular, frente a la clausura no existe defensa legal alguna. Supongamos que se aplica a una empresa depredadora, entonces ¿será bueno que no tenga defensa? Pero si la empresa es cumplida y simplemente se trata de un abuso de autoridad ¿también es bueno que no tenga defensa? Pues resulta que en ninguno de los dos casos es de un estado civilizado dejar sin defensa a los gobernados, aun cuando sean infractores. Si esto ocurre con la clausura, tan solo imaginemos los problemas en la aplicación de otras medidas cautelares.

En este punto, dadas las peculiaridades de los procesos legales donde está implicado el ambiente, resulta importante valorar la posible creación de una jurisdicción ambiental especializada, pero hay otras razones que seguiremos exponiendo.

### ***Sistema probatorio***

En materia ambiental el tema de la prueba no puede tener un tratamiento clásico. Hay que aceptar que los sistemas probatorios tradicionales deben sufrir una transformación o adecuación muy importante, por ello la conveniencia de integración de una jurisdicción especializada.

En esta materia ambiental juega un papel muy importante el manejo de la incertidumbre científica, que se plantea con la pregunta: cuando no sabemos cuáles serán las consecuencias ambientales de una obra o actividad ¿la permitimos o no la permitimos? De acuerdo con el principio precautorio, frente a la incertidumbre, no debe permitirse una actividad. Pero esto no es tan sencillo ni de entender ni de aplicar, y por ello es necesaria la jurisdicción especializada.

Adicionalmente a esto anterior, reflexionemos que el desarrollo de la ciencia también implica un desarrollo y especialización de pruebas periciales. Supongamos que en algún caso una empresa multinacional pretende desarrollar un proceso en el país y no existen peritos en materias de biotecnología o nanotecnología, entonces será necesario integrar peritos de cualquier parte del mundo. Pero, esto tan solo es una reflexión para acreditar lo excepcional de la materia ambiental.

### ***Material de la sentencia***

La adopción de resoluciones o sentencias finales ordenando la reparación de daños implica una valoración “ecológica” de los mismos, al lado de la valoración patrimonial particular o pública. Los actuales esquemas normativos y los usos judiciales reconocen como natural el manejo y valoración de daños patrimoniales, en algunos casos los daños morales y hasta de los daños en la salud de las personas, pero tendremos que reconocer que no existen elementos para valorar los daños ambientales o aun los daños de molestia (nuisance) o de la salud ocultos (cancerígenos, teratogénicos u otros).

A la valoración de daños correspondería, en un plano ideal, un reestablecimiento de la situación anterior a la interferencia, pero en nuestra realidad actual tan solo llega al pago de indemnizaciones particulares, sin atender la lesión ambiental.

En este sentido también habrá de considerarse la titularidad de los derechos de reparación, según sea el ambiente mismo o grupos de personas afectadas o particulares concretos.

En la problemática ambiental no es extraño el concepto de daños no valorables, como por ejemplo ¿cuánto vale el cambio de ruta de migración de las mariposas por efecto de la contaminación lumínica de un desarrollo turístico?

Este tipo de problemas y otros más pudieran ser mejor valorados en instancias jurisdiccionales especializadas.

Otra parte importante de las sentencias es su cumplimiento, ya que las herramientas tradicionales no son eficaces para estos propósitos, y requieren una creatividad en instancias especializadas.

También ocurre lo mismo con el cumplimiento de sentencias de tracto sucesivo, es decir, aquellas que imponen una norma que deberá ser respetada quizá toda la vida de la actividad regulada, tal como por ejemplo se condena en materia de alimentos, pero que en este caso se referiría a la aplicación de tecnologías determinadas o a la prohibición de uso de determinados componentes, o lo que definiera como más conveniente un juez con apoyo en la ciencia.

### ***La situación en México***

En México el denominado acceso a la justicia ambiental ha sido mediatizado, tal como ocurre en otras materias. Nosotros observamos que frente a algún problema de derechos la respuesta ha sido la conformación de organismos que mediatizan la aplicación del derecho. Si en cualquier país del mundo preguntáramos qué institución es la que aplica el derecho y a la que podemos acudir para restituir nuestros derechos vulnerados, la respuesta es directa: los Jueces, como en cada caso se denominen. En México no es así, ante la transgresión de los derechos humanos tenemos una Comisión Nacional y Estatales, para los derechos de consumidores tenemos una Procuraduría, para los derechos médicos tenemos una Comisión de Arbitraje, para los derechos de información tenemos un Instituto, para los derechos de usuarios de la banca tenemos un Instituto de Protección, y para los derechos ambientales también tenemos nuestra Procuraduría Federal y Procuradurías en diversos estados.

La existencia de los mencionados organismos nos autoriza concluir que las políticas públicas del estado mexicano en relación al respeto de los derechos se orientan a alejar la intervención del Poder Judicial. La intención de nuestra afirmación no es la de acusar, ya que entendemos que cada institución de las mencionadas tiene sus peculiaridades y también entendemos que cada una de ellas tiene actividades fundamentales, pero también es cierto que alejan los asuntos de la atención judicial. ¿Quién es entonces el responsable del deterioro de la función jurisdiccional? Estimo que todos, al propio Poder Judicial por renunciar implícitamente a asumir la función de solucionador de la conflictiva social, y ahora ambiental, el Poder Ejecutivo que influye en la formación de estas instituciones, que además están dentro de su poder subordinado, y el Poder Legislativo que en su función de hacer leyes es más proclive a la mediación política que al perfeccionamiento del derecho. Pero también algo de

responsabilidad hay en la sociedad, a través de sus organizaciones no gubernamentales que no trabajan en el diseño de modelos legislativos, de instituciones educativas que no impulsan el trabajo de investigación jurídica que conduzca a mejores leyes y hasta a los partidos políticos mismos que ostentándose como ambientalistas piensan en todo menos en el derecho como solución ambiental (en serio) y la función judicial como necesaria.

Regresando a la situación actual mexicana, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho algunos pronunciamientos en relación a las cuestiones ambientales, por cierto proporcionalmente muy pocas y de extraordinario conservadurismo. Por su parte, el legislador también ha acotado los espacios de participación. Veamos de forma muy sintetizada.

En materia de acciones ciudadanas ambientales encontramos que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla una denuncia popular, misma que dispara un procedimiento de inspección que, de resolverse contrario al denunciante, será motivo ocasión para promover un recurso administrativo, un juicio de nulidad administrativa o un amparo. En cualquier caso este procedimiento de denuncia carece del sentido de oportunidad y estará viciado por la inclinación de intereses del Ejecutivo Federal, es decir, no es un tercero imparcial. Con frecuencia las denuncias son por la falta de actuación de la procuraduría ante la que se denuncia o de los compañeros de las áreas operativas que autorizan las actividades. Tiene pues falta de oportunidad y parcialidad. La revisión judicial resultaría tardía e inadecuada para la protección ambiental en la medida que los juzgadores rehusarán sustituirse en las funciones de la secretaría o la procuraduría ambiental.

En cuanto a las acciones en materia de desarrollo urbano, pero estrechamente relacionadas con lo ambiental, la Ley General de Asentamientos Humanos contiene un artículo 57 que dice que, en los casos de violación de los programas de desarrollo urbano *“los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes”* y en seguida dice que *“Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente”*.

En este caso la primera reacción de los Tribunales Colegiados de Circuito fue el reconocimiento de un derecho de los residentes para

exigir el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano. En un segundo momento, si bien se reconoció este derecho, también se determinó que la ley *“ otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. ... es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada”*. Esta es una jurisprudencia definida por contradicción de tesis, con muchos problemas de aplicación práctica, o para decirlo mejor, muchas formas de evadir su aplicación. Mientras que en la primera posición se reconoció lisa y llanamente un derecho, en la segunda se condicionó y, con ello, se sobreseyeron varios juicios de amparo, en cuyo caso por decir lo menos, se dejaron intactas la violaciones de programas de desarrollo urbano en la parte de usos de suelo, pero es dable presumir que hubo violaciones. Es posible que con la redacción del artículo todavía tengan que librarse otras batallas, como determinar por ejemplo quiénes son “los residentes que resulten directamente afectados” o qué autoridad es aquella ante la cual se ejerza “dicho derecho”.

Veamos lo que en 1993 dijo el criterio derogado: *“El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, tutela un interés jurídico, para exigir que se realicen las suspensiones, demoliciones o modificaciones necesarias, a fin de que se cumplan los ordenamientos aplicables, cuando se estén llevando a cabo, ..., construcciones, fraccionamientos, cambio de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables y que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos. Este derecho se puede ejercer por los habitantes directamente afectados, ante las propias autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes están obligados a resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo, según el propio precepto legal.”*

Otro caso ya mencionado es el de la Ley Ambiental del Distrito Federal que, de forma muy incompleta, establece una acción para la reparación del daño, mediante la siguiente fórmula: *“... toda persona que contamine o deteriore el ambiente, o afecte los recursos naturales ... será responsable y estará obligada a reparar los daños causados”*. La cita hasta aquí estaría muy bien, pero continúan las condicionantes de esta reparación cuando dice: *“...de conformidad con lo dispuesto en*

*la legislación civil aplicable al Distrito Federal y esta Ley”, cuando resulta que ni la legislación civil, ni ésta ley dicen nada al respecto, de tal suerte que tampoco es útil que en un artículo seguido establezca que: “Cualquier persona... 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”. Por último, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México consignó una definición de interés legítimo, cabe decir que en forma aislada, pero que posteriormente fue retomada por la Suprema Corte de Justicia, en una decisión que resultó limitada, si no es que contraproducente.*

*Así, el artículo 231 de este Código dice: “Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad”.*

El concepto de interés legítimo de la ley es limitado por el hecho de que está aislado y es poco claro, pero adicionalmente la siguiente interpretación de plano lo dejó inoperante. En lo conducente la postura jurisprudencial dice:

*“La noción de interés jurídico se encuentra estrechamente vinculada con el principio de relatividad establecido en el artículo 107 de la Constitución... y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Asimismo, cuando se otorga el amparo en contra de una ley, el efecto de la sentencia es proteger al quejoso... con lo que se respeta el principio de relatividad citado,... Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, mas no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9o. de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México; 1o. , fracción VIII, 15,*

*fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), contienen disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. De ello se sigue que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se está en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo (el juicio es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso), pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuáles no podrían ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del artículo 107 constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer”.*

Esto anterior no tiene lógica y no entendemos la razón para que la Suprema Corte deseche en la práctica la procedencia de juicio de amparo en el caso de originarse por un interés colectivo.

¿Que relación estrecha (¿?) es la que tiene un requisito de procedibilidad con una limitación en el alcance de las sentencias? Está bien que el amparo sólo puede promoverlo a instancia de parte agraviada, pero entonces cabe precisar y evolucionar en el concepto de agravio, o mejor ampliar su alcance. Por otra parte, desafortunadamente, la Constitución limita el alcance protector de las sentencias a quienes lo promueven, sin permitir una declaración genérica. ¿Acaso no podría existir el concepto de instancia de parte agraviada sin el de relatividad de la sentencia o viceversa? ¿En qué reside la supuesta estrecha vinculación? ¿Desde cuando el Poder Judicial tiene que hacer un estudio de los beneficios que representa una sentencia para los individuos que no presentaron la demanda?

La fracción II del artículo 107 dice que *“La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.*

¿Acaso no es un hecho que las sentencias pronunciadas a favor de un particular pueden beneficiar el interés de otros de forma incidental o

inadvertida? ¿Acaso lo prohíbe la Constitución? Pues no. Una sentencia puede “ocuparse” de individuos particulares, por ejemplo amparando contra una obra pública, e incidentalmente beneficiar a otros. No tiene lógica que se niegue la procedencia del amparo a una persona, aun cuando le asista claramente la razón, argumentando que se beneficiaría a otros que no intervinieron en el juicio, es decir negar la justicia a uno alegando que dicha justicia beneficiaría a todos?

Todo lo anterior tiene un corolario en la consideración de que algunas procuradurías, como la del Distrito Federal, tienen una facultad para *“Ejercer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y otros órganos jurisdiccionales, las acciones necesarias para representar el interés legítimo de las personas que resulten o puedan resultar afectadas por actos hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial, de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables y los lineamientos que emita la o el Procurador”*, sin que a la fecha se hubiera utilizado dicha facultad.

### ***Camino por recorrer***

- El reconocimiento constitucional.
- El avance en las leyes procesales.
- El reconocimiento de la obligación de reparación del daño ambiental.
- La modificación del sistema de tribunales.
- La creación de un defensor del pueblo o del ambiente o alguna instancia equivalente.
- El desarrollo de normas para el reconocimiento de titularidad del derecho para promover en interés de grupos en las asociaciones civiles creadas para la defensa ambiental.
- El desarrollo de mecanismos preventivos oportunos, pero también justos.
- La promoción social del uso de instrumentos jurídicos de solución de controversias.

Puerto Vallarta, Jalisco, octubre de 2008