

## BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LAS ACCIONES COLECTIVAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO

---

Dra. María del Carmen Carmona Lara  
Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas /UNAM

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN.

La acción colectiva es la acción promovida por un representante para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas, y cuya sentencia obligará y surtirá efectos al grupo como un todo.<sup>1</sup>

En la iniciativa de reforma al artículo 17 de la Constitución, presentada por el Senador Murillo Karam, señalaba que:

*“...el término "derechos colectivos" comprende los llamados derechos difusos, los derechos colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Los primeros dos mencionados son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte, los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, agrega, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en forma colectiva”.*

Existen diferentes acciones colectivas, una de ellas es la “*class action*”, o la acción de clase, que en el derecho anglosajón es la forma en que se dan acciones que se promueven por un grupo de demandantes respecto de reclamos en torno a un bien público. Estas acciones de grupo pueden ser patrocinadas por un representante, que entre los demandantes eligen, o por un representante oficial o gubernamental, que generalmente son instituciones facultadas para ello. Existen también las acciones que se derivan de los reclamos de un grupo en torno a bienes o intereses públicos o colectivos, representados por otro grupo que ha sido creado con este fin.<sup>2</sup>

Este tipo de acciones generalmente se han desarrollado en torno a acciones civiles, en las que se tiene como finalidad resarcir el daño, reparar o restaurar el bien afectado y compensar los daños o perjuicios en caso de no ser posible su restauración, junto con la indemnización correspondiente.

Es importante señalar que las acciones colectivas no se centran en su carácter reparador compensatorio e indemnizatorio, aunque éste parece ser su atractivo, sino en su carácter de acciones vinculadas con el carácter público, social, o colectivo, del bien jurídico tutelado, en las que el interés privado o individual es rebasado y atiende a un interés mayor.

---

<sup>1</sup> GIDI, Antonio, Las Acciones Colectivas y la Tutela de los Derechos Difusos Colectivos e Individuales en Brasil, Un Modelo para Países de Derecho Civil, traductor Cabrera Acevedo, Lucio, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 31

<sup>2</sup> Tal es el caso de asociaciones como Audabon o Sierra Club, en causas ambientales y más recientemente la Natural Resources Defense Council (NRDC)

Para el caso ambiental es preciso destacar éste carácter de bien mayor, que no confrontado con lo individual, y que no constituye la suma de las acciones individuales. El interés que da inicio a la acción y la defensa del bien jurídico tutelado va más allá de la acción. No se trata de una asociación de demandantes o de un grupo que requiere una sentencia favorable, sino que es una jurisdicción que tiene como ámbito de validez, los bienes colectivos, públicos, compartidos, lo que es de todos y en lo que todos tienen un interés.

También es importante resaltar el carácter de estas acciones a partir de su naturaleza social o ampliada, en función de derechos ya reconocidos, como es el caso de la defensa de los derechos humanos, en los cuales no cabe lo individual por ser universales, pero que son tutelados a partir del individuo, ya que basta con que se vulneren los derechos de una persona para que se vean todos afectados.

### **BREVE HISTORIA DE LA REFORMA.**

En sesión celebrada en la Cámara de Senadores el 7 de febrero de 2008, el senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones colectivas. Esta fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.

En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría de 100 votos a favor el dictamen con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos.

Para los efectos constitucionales, en esa misma fecha fue enviada a la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 15 de diciembre de 2009, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales la minuta con proyecto de decreto para su análisis y dictamen. Finalmente el jueves 25 de marzo de 2010, fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, número 2976-IV, el decreto correspondiente.

El pleno de los diputados aprobó la reforma por 319 votos y una abstención. La reforma, ya había sido calificada por el Senado, y se envió a las Legislaturas de los Estados, a las que correspondió validarla, en su calidad de reforma a la Constitución. El 10 de junio de 2010, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, declaró la constitucionalidad de la reforma al artículo 17 de la Carta Magna, luego de que 18 Congresos locales avalaron la decisión de elevar a rango constitucional las acciones y los derechos colectivos. Esta decisión representa uno de los grandes triunfos de las organizaciones y movimientos civiles de nuestro país.

Para el caso ambiental a partir de dicha declaración de constitucionalidad, se inicia una nueva era para la defensa de los derechos asociados al medio ambiente. Sin embargo es necesario hacer una serie de precisiones en torno a la misma para dar paso a una ley reglamentaria que

tenga como fin el dar el alcance necesario para la transformación de la procuración de justicia ambiental y el logro de la misma.

El texto aprobado del artículo 17 en su tercer párrafo es el siguiente:

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

## **LAS ACCIONES COLECTIVAS Y EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO.**

Tal y como se señaló, en el caso de los derechos humanos el efecto de las acciones colectivas es parte de su naturaleza. Lo importante en el caso de la acción colectiva cuando se conecta con la esfera de tutela de los derechos humanos, es su carácter declarativo y de reconocimiento de la existencia de un bien jurídico mayor, tutelado por ser compartido, colectivo o que pertenece a lo público.

En los argumentos que avalaban la iniciativa de reforma al artículo 17 de la Constitución, se señaló también que:

*“...en materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso los derechos fundamentales denominados de primera (civiles y políticos), de segunda (económicos, sociales y culturales) y de tercera generación (colectivos y de solidaridad)”*

En el caso del derecho al medio ambiente adecuado, no puede decirse que son derechos o intereses difusos<sup>3</sup>, ya que se concretan por la acción, al acudir el afectado a un tribunal, sea éste de la materia y jurisdicción que sea, el efecto final es que se reconozca la existencia de un derecho que tutela el derecho a la vida, al bien vivir y convivir, entre seres humanos, y entre el hombre con la naturaleza, de forma segura y continua.

Otro de los argumentos esgrimidos en la iniciativa se centra en la forma en que se hacen efectivos los derechos a partir de la incorporación de medios de defensa, expresamente cuando se apunta que:

*“...la incorporación de tales derechos sustantivos no es suficiente para poder hablar de un verdadero Estado de derecho, sino que además se requieren establecer aquellos mecanismos e instrumentos procesales que en forma sencilla y accesible hagan posible por un lado, el ejercicio pleno de dichos derechos y por otro, en caso de su violación o desconocimiento, permitan su defensa (acceso a la justicia) pues de lo contrario, se provocaría que nuestro sistema jurídico tolerara la violación de los derechos de las personas ante la insuficiencia o ausencia de medios procesales de acceso a una justicia real,...”*

---

<sup>3</sup> En el caso de los derechos relacionados con el medio ambiente existe una corriente doctrinaria que los considera como derechos humanos de tercera generación y por ende se consideran difusos ya que pareciera que el bien tutelado no se concreta, al igual que los derechos que se vulneran. En este trabajo no se comparte esta teoría ya que se considera que los derechos al medio ambiente se encuentran vinculados con el derecho a la vida y la seguridad que se encuentran en el núcleo de los derechos fundamentales.

Para el caso del derecho ambiental, activar la acción implica el reconocimiento de un derecho que tiene varios vínculos, relaciones y, por ende, incluye varios derechos. Uno de ellos es el de apropiación, ya que la relación se da entre el bien o cosa y su titular o dueño con el deber de cuidado y protección. Por su carácter oponible a terceros, el derecho de apropiación contiene a su vez, el derecho de respeto por el bien del otro y su solidaridad frente al "otro", tanto con los otros seres vivos, como con las futuras generaciones. Son derechos multifacéticos que son presentes y futuros; individuales y colectivos; difusos y concretos, a la vez.

Si se considera que cuando alguien acude a un tribunal para reclamar la existencia de estos derechos, el juez crea un nuevo ámbito de aplicación. Se tiene entonces la conciencia de que se concreta el derecho al medio ambiente a partir de los considerandos, que motivan las resoluciones y las sentencias del juez, que lo único que requiere es la existencia del fundamento de su actuar, ya que a partir de la acción inicia su papel de creador e integrador de los derechos. Es en este contexto que toma una nueva dimensión la adición al artículo 17 de la Constitución, que incluye la figura de "acciones colectivas", mediante la cual será posible la defensa de los derechos e intereses colectivos, en juicios que hasta ahora solo benefician a quien lo promueve.

El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el Dr. Juventino Castro y Castro, eminente constitucionalista y Ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia, definió el alcance de la reforma: "Pertenece a todos y contra todo". En las actuales condiciones (antes de la adición), a un juez se le puede pedir un amparo a nombre de un grupo, colectividad o gremio, y lo desecha, pero con la reforma aprobada, lo va a autorizar, ya no será necesario que cada uno de los agraviados presente una demanda por separado para el mismo asunto, dijo Castro y Castro.<sup>4</sup>

#### **EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y LOS EFECTOS DE LA REFORMA PARA LA CREACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.**

Cabe señalar que los grandes grupos económicos de nuestro país, se aliaron con los intereses más conservadores de las Cámaras del Congreso y de la administración pública, se encuentran llevando a cabo una estrategia para nulificar este derecho a partir de una legislación secundaria totalmente ventajosa para las instituciones financieras, empresas de servicios, organismos gubernamentales y todos aquellos que de manera recurrente están provocando daños y abusos contra los ecosistemas y los recursos naturales, que en algunos casos .

Meses antes de ser presentada la iniciativa y durante el proceso constitucional de su creación, se han llevado a cabo reuniones entre los legisladores y diferentes grupos de la iniciativa privada y del gobierno en torno a la legislación secundaria.

Cabe señalar que al menos hay cuatro grandes puntos de divergencia, los puntos centrales de desacuerdo son:

---

<sup>4</sup> Como ejemplo para la futura aplicación de la figura de Acciones Colectivas, se encuentra el caso de la guardería ABC, en la que bastaría un promotor de una causa en contra de autoridades involucradas, para que se pudiera extender los beneficios de un juicio a favor de toda la colectividad agraviada. Este caso es uno de los casos que han causado agravio a la sociedad sonorenses en la que por la negligencia y el incumplimiento de la normatividad aplicable a las guarderías en junio de 2009 murieron 49 niños y otros más quedaron afectados.

1. Los temas de la acción y la defensa colectiva.
2. La legitimidad de la acción colectiva.
3. La reparación del daño.
4. Requisitos en la presentación de la demanda colectiva.

En el primer caso para muchos resulta inadmisibles que las acciones colectivas sólo se reduzcan a los problemas de consumidores, servicios financieros y medio ambiente, ya que se considera que se debieron de haber incluido textualmente a los derechos humanos, los asuntos laborales, los que tienen que ver con pequeños accionistas, la cultura, la rendición de cuentas y la acción gubernamental, que de una u otra forma son también considerados en otros países como asuntos de interés público.

Por derecho de interés público se entiende como el conjunto de prácticas y estrategias jurídicas y judiciales encaminadas a utilizar el derecho como un mecanismo de transformación social. Este uso emancipatorio del derecho tiene como fines últimos la defensa del interés colectivo, la promoción de los derechos humanos y la justicia social. Cuando se habla de derecho de interés público no se hace referencia a un conjunto específico de normas en determinada materia, se hace referencia al derecho como un todo, en un sentido amplio.

Los mecanismos para concretar los derechos de interés público dependen de la forma en que se concibe constitucionalmente los medios de defensa de los derechos fundamentales en cada país. A nivel general, se pueden enunciar tres formas comunes:

- La acción de inconstitucionalidad (en algunos países conocida como queja constitucional) que se entabla ante el Tribunal Constitucional.
- El recurso de amparo (en algunos países conocida como acción de tutela o acción de amparo)
- Las acciones contencioso-administrativas (acción de grupo, acción de nulidad, acción de restablecimiento del derecho).

Estos mecanismos procesales que permiten hacer efectivos los derechos, deben ser revisados a la luz de la reforma al artículo 17 de la Constitución, se debe de establecer claramente en la legislación secundaria la forma en que se van a vincular, los procedimientos administrativos en materia ambiental con las acciones colectivas, los amparos y juicios de nulidad, así como los mecanismos de compensación y reparación del daño.

En el segundo caso que se refiere a la legitimidad para emprender la acción y la defensa colectiva los grupos sociales se han manifestado en contra de que se concentre en la PROFECO, CONDUSEF y las Procuradurías del Medio Ambiente, la promoción de las acciones colectivas. Lo que los grupos económicos pretenden hacer es negar el derecho para que de manera autónoma, los grupos sociales acudan ante las autoridades del poder judicial o el Ministerio Público para defender sus derechos y exigir la reparación del daño.

En el caso ambiental, cabe señalar que existen procuradurías estatales que deben ser consideradas en la legislación reglamentaria para determinar su alcance y jurisdicción. Una de las posibilidades que existe es que las Procuradurías Estatales se conviertan en defensores y representantes de grupos ante la jurisdicción federal.

El caso del pago de la indemnización correspondiente y la reparación del daño, debe ser cuidadosamente revisada para el caso de las acciones colectivas en materia ambiental ya que como ya se señaló, las acciones colectivas si bien son atractivas por estos efectos, su papel determinante es precisamente disuadir el comportamiento abusivo y el daño que provocan las empresas y las instituciones gubernamentales a los recursos naturales. La sanción y el castigo por estas acciones no pueden reducirse a las multas y a la imposición de medidas de seguridad que nunca son verificadas. Se debe evitar, y esta es una de las nuevas funciones de los tribunales, que continúe la conducta arbitraria dañando los ecosistemas, evitando el desarrollo sustentable y afectando a la economía y al bienestar de la población.

En la ley reglamentaría se deben imponer una serie de requisitos, para quienes intervengan como representantes de causas colectivas, si son organismos no gubernamentales, el tiempo desde su constitución, el número de integrantes y los requisitos de membresía y de representatividad, cuidando que no se impongan barreras para que los grupos de la sociedad puedan ejercer estos derechos.

Los próximos meses serán de una dura discusión entre aquellos sectores decididos a actuar al margen de la ley y que de manera constante abusan de los ecosistemas afectando a grandes sectores de la población y los grupos de la sociedad que requieren de una ley reglamentaría que en verdad suprima los privilegios y detenga la arbitrariedad.

En el caso de acciones colectivas ambientales se debe abrir un amplio debate con las universidades, el sector académico e industrial, los legisladores, la iniciativa privada, los organismos gubernamentales y no gubernamentales, para dar paso a un proceso de revisión, creación e integración de normas que deriven en un cuerpo normativo, y a partir de ello hacer modificaciones a distintos preceptos legales, con el objetivo de que nuestro país y todos los mexicanos tengamos un marco legal para defender los derechos de la colectividad en relación con el medio ambiente.

“Tenemos el deber de la esperanza”<sup>5</sup>, de que en México se cuente con una ley de acciones colectivas ambientales, que resguarden y garanticen el derecho al medio ambiente adecuado, el papel de los legisladores en este momento es crucial ya que de su actuación depende el futuro de los mexicanos.

\*\*\*\*\*

---

<sup>5</sup> Barbara Ward.