

Acceso a la Justicia Ambiental en el Distrito Federal.

1. Introducción.

En las últimas décadas la ciencia jurídica ha mostrado una tendencia mundial al desarrollo de nuevas ramas del Derecho que, al requerir de una gran especialización por las novedosas materias sobre las que versan, han rebasado al Derecho Administrativo al cual pertenecen genéricamente, por lo que dicha rama ha tenido que verse complementada y especializada, como ha ocurrido en el caso de la materia ambiental y del ordenamiento territorial, o por ejemplo en materia de telecomunicaciones.

Como se comentaba, el Derecho Ambiental se ha visto inmerso en esta lógica para su desarrollo y evolución, pues a través de las distintas conferencias e instrumentos Internacionales los países han ido asumiendo compromisos de carácter internacional para adoptar y adaptar en la legislación interna el derecho de todo individuo a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como para crear internamente los mecanismos y organismos que sirvan como medios eficaces para garantizar su respeto.

El acceso a la justicia ambiental, entendido como la posibilidad que tiene toda persona para excitar a los órganos jurisdiccionales y administrativos para hacer valer sus derechos y que éstos les sean efectivamente garantizados por el Estado, estando en la posibilidad de obtener la solución expedita y completa de su controversia por la autoridades competentes, a través de la tramitación del respectivo procedimiento, ya sea administrativo o judicial, logrando la efectiva aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, no ha sido verdaderamente implementado en el sistema jurídico mexicano.

En este sentido, el acceso a la justicia ambiental y urbana, no ha llegado a su consolidación y su consecuente aplicación efectiva, en parte por la naturaleza de los derechos que se tutelan, pues al tratarse de derechos difusos o colectivos, en los que el afectado es una colectividad en la mayoría de las veces indeterminada, requieren para su atención de una legitimación distinta al interés jurídico que ampara a los derechos subjetivos públicos, entendidos clásicamente como aquellos en los que existe un derecho y un obligado a respetar ese derecho por medio de una acción que le asiste al primero para hacerlos efectivos.

En tratándose de derechos difusos, por su naturaleza particular no existe un único titular asistido por un interés jurídico, lo cual ha dificultado el acceso de los individuos a su eficaz tutela o garantía, pues se ha evidenciado la necesidad de encontrar una legitimación distinta para hacer valer los mismos ante las autoridades administrativas y judiciales.

En algunos países se ha resuelto este problema de legitimación a través del reconocimiento del interés legítimo para accionar ante las autoridades en este tipo de procedimientos en los que se encuentran en juego los derechos de la segunda y tercera generación, sin embargo antes de adoptar ese mecanismo en nuestro país, es interesante hacer un análisis de las ventajas y desventajas e incluso la logística que conllevaría la adopción del reconocimiento del interés legítimo por parte de las autoridades para tutelar este tipo de derechos difusos o colectivos, para cuestionar su pertinencia y viabilidad en nuestro sistema jurídico.

En este orden de ideas, en el presente documento se abordará el tema del Acceso a la Justicia Ambiental desde una perspectiva distinta, inmersa en la experiencia que como autoridad ambiental en contacto permanente con el particular detecta de los principales obstáculos existentes en el sistema jurídico, para que se logre una aplicación efectiva de la legislación ambiental, para lo cual se ha dividido el trabajo en seis capítulos.

En el primer capítulo se presenta un panorama general del tema, precisando el objetivo fundamental de este documento de referencia, que es ser un estudio breve y propositivo en el que no sólo se describan los obstáculos existentes para lograr el efectivo acceso a la justicia en materia ambiental por parte de los individuos, sino que se den soluciones alternas a este escenario que se vive actualmente en la aplicación del Derecho ambiental.

En el capítulo segundo se elaborará un diagnóstico de la problemática que presenta el acceso a la justicia ambiental en México, tanto a nivel federal como local, para lo cual se definirá el concepto acceso a la justicia ambiental, haciéndose una breve síntesis del origen y desarrollo del Derecho a un medio ambiente adecuado en el sistema jurídico mexicano así como el tipo de intereses que se tutelan y la legitimación, tratando de hacer un primer acercamiento al problema de la responsabilidad por el daño ambiental con su respectiva valoración del daño, vinculados con los principios de Derecho Internacional del Medio Ambiente que rigen en esta materia desde la Declaración de Río.

El tercer capítulo hace referencia a la gestión Institucional, en la que se abordará la regulación jurídica que rige el tema ambiental, su compleja aplicación por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales así como las tendencias nacionales e internacionales en su desarrollo, aunado a las instituciones y figuras jurídicas que pretenden permitir un mejor acceso a la justicia ambiental, tales como la denuncia ciudadana, los recursos administrativos y la acción de responsabilidad por el daño ambiental, los cuales se unen a los métodos alternativos de solución de controversias junto con la figura novedosa del ombudsman especializado en materia ambiental.

En el capítulo cuarto se analizan comparativamente las experiencias vividas en otros países en los que se ha avanzado significativamente en la tutela de los derechos difusos y colectivos, dentro de los cuales se encuentran España, Alemania, Argentina, Colombia, Brasil y Estados Unidos.

En el capítulo quinto se esbozarán algunas recomendaciones prácticas en lo que se refiere a cómo ejercer ante los distintos órganos administrativos y jurisdiccionales tanto nacionales como internacionales, el derecho a gozar de un medio ambiente sano, así como la posibilidad de dar solución a determinados conflictos ambientales a través de los métodos alternativos de solución de controversias, haciendo una propuesta de incorporación de otros mecanismos para lograr un efectivo acceso a la justicia ambiental.

El capítulo sexto se destinará para exponer las diversas conclusiones a las que se ha llegado después del análisis sistemático que entrañó la elaboración del presente documento.

2. DIAGNÓSTICO.

2.1. ¿Qué se entiende por Acceso a la Justicia Ambiental?

Como punto de partida del presente trabajo, resulta de fundamental importancia delimitar el objeto del mismo, pues al abordar un término tan controvertido en su concepción como lo es el de justicia, es esencial acotar lo que para efectos de este opúsculo se entenderá por acceso a la justicia ambiental, para evitar confusiones y no generar falsas expectativas sobre la perspectiva desde la que será abordado el tema.

Desde la Antigüedad Romana, hasta nuestros días, se han elaborado elucubraciones acerca de qué es la justicia, siendo conocido actualmente el concepto que desde los Romanos daba de ella el jurista Ulpiano al definirla como la “constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”, sin embargo, a pesar del empeño e interés que siempre ha despertado el tema, la mayor parte de las definiciones que se ha tratado de dar de ella no han representado un éxito absoluto, pues a la fecha no existe una única definición del término y continúa el debate vigente.

Uno de los autores más controvertidos y también de los más concientes del relativismo que implica el concepto de justicia y por ende del debate de siglos que ha habido en torno a la misma, ha sido Hans Kelsen, pues afirmaba que cualquier definición de justicia lleva implícita la presuposición de un juicio de valor, el cual es relativo y va cambiando con la época, es decir, al tratar de delimitar lo que es la justicia, necesariamente nos vemos enfrentados a un relativismo que impera y que nos obliga a tratar de conceptualizar este término desde una perspectiva práctica.

Los problemas comentados en el párrafo anterior ha llevado a que en las últimas décadas se haya avanzado elaborando teorías que permiten abordar este tema desde una perspectiva más objetiva, tal es el caso de la Teoría de la Justicia de John Rawls, cuya propuesta rescata la teoría del contrato social dándole una nueva formulación; a grandes rasgos, este autor, entiende que las normas de equidad se alcanzan mediante el concurso de los ciudadanos que, bajo un velo de ignorancia, es decir, sin saber el status o rol que ocuparán en la

sociedad, deciden justamente los principios por los que las instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes básicos.

Esta discusión se ha trasladado al ámbito del acceso a la justicia ambiental, la cual ha girado en torno a dos dimensiones, por un lado la que prioriza los aspectos procesales, es decir bajo esta perspectiva se toma esta expresión como sinónimo de acceso a los tribunales, mientras que por el otro lado se encuentra la tendencia a equiparar el acceso a la justicia, al hecho de que las decisiones sean más equitativas, es decir, haciendo un análisis cualitativo de las resoluciones de las autoridades administrativas y judiciales.

Para efectos de este trabajo, el acceso a la justicia ambiental no será otra cosa mas que la posibilidad que tiene toda persona para acudir a los órganos jurisdiccionales y administrativos para hacer valer sus derechos y que estos le sean efectivamente garantizados por el Estado, estando en la posibilidad de obtener la solución expedita y completa de su controversia por las autoridades competentes a través de la tramitación del respectivo procedimiento, ya sea administrativo o judicial, logrando la efectiva aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial.

A pesar de que en nuestra Constitución Política no se plasma expresamente el acceso a la justicia como un derecho fundamental, como si se hace en otras Constituciones Latinoamericanas en las que incluso se califican las características que debe tener dicho acceso, el artículo 17 de nuestra Carta Magna si establece categóricamente que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, adicionando que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que dicten las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, siendo un servicio gratuito.

Asimismo, en instrumentos Internacionales en los que México es parte, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece, en sus artículos 17 y 8º respectivamente, como un derecho fundamental de toda persona el de ser oído por órganos judiciales competentes, imparciales e independientes en la sustanciación de procedimientos y en la determinación de sus derechos y obligaciones legales.

A pesar de que en las últimas décadas se ha avanzado significativamente en la consecución de una justicia pronta, completa e imparcial, al tratar de reducirse significativamente el rezago a través de nuevas instituciones como el Consejo de la Judicatura Federal y las Contralorías Generales e Internas, encargadas de la supervisión del cumplimiento de los plazos establecidos por la legislación para la expedición de las resoluciones, aplicando la ley de manera pronta, gratuita e imparcial; y con la apertura del acceso a la información pública y la transparencia Gubernamental, se ha avanzado hacia una nueva cultura de escrutinio de la actuación de los entes públicos, sin embargo, esto aún no se ha traducido en el hecho de que un mayor porcentaje de la población tenga un verdadero acceso a la justicia, es decir, un

acceso real a que los órganos administrativos y judiciales apliquen el derecho al caso concreto, debido a una serie de factores tanto jurídicos como metajurídicos que obstaculizan el ejercicio de los derechos ambientales consagrados actualmente en el párrafo cuarto del artículo 4º Constitucional.

2.2. Surgimiento del derecho a un medio ambiente adecuado en el sistema jurídico mexicano y estatus actual de su tutela.

El derecho a un medio ambiente adecuado no siempre ha estado consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el contrario su incorporación es relativamente reciente, pues fue hasta la reforma Constitucional de 1987 de los artículos 27 y 73 que se introdujo a nivel constitucional un primer acercamiento a lo que actualmente es el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado.

A partir de la adhesión de México a diversas convenciones internacionales, cuya punta de lanza fuera la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1971, y dos décadas después, la Conferencia de Río de 1992, la legislación ambiental ha venido incorporando, los principios acordados globalmente para el logro del desarrollo sustentable, mismos que podemos ver reflejados en diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Es el 10 de agosto de 1987 que se publica en el D.O.F. la reforma al artículo 27 Constitucional adicionando las palabras "...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..." al texto que tenía originalmente el párrafo tercero del referido precepto, es decir, inmediatamente después de las palabras "...y crecimiento de los centros de población", como decíamos establecidas en el tercer párrafo. Asimismo, en este paquete de reformas se adiciona una fracción XXIX-G, relativa a la concurrencia a nivel federal, estatal y municipal, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Estas reformas dan cabida a la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988 y a la Ley Ambiental del Distrito Federal en 1996. Cabe mencionar que antes de 1987, se abarcaba el tema ambiental desde dos perspectivas distintas, por un lado la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, consagrado de manera general en el tercer párrafo del artículo 27 y por otro lado la prevención y control de la contaminación ambiental que afecta a la salud humana, basado en otra fracción del artículo 73 Constitucional, pasando por diversas disposiciones más particulares y concretas respecto de ciertos recursos como los mineros, aguas e hidrocarburos, entre otros; siendo todas ellas facultades reservadas a la federación, haciendo nugatorio el principio básico consagrado en el artículo 124 Constitucional en el que se

establece un régimen de facultades expresas para la federación y residuales para los estados.

Con la reforma Constitucional de 1987, se aborda la problemática ambiental desde una perspectiva general y totalizadora, haciendo por ende necesario que se tratara de una materia en la que existiera concurrencia en la distribución de facultades entre autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal con su naturaleza sui géneris, las cuales serían regidas fundamentalmente por las leyes estatales y municipales que en este único supuesto si presentan una jerarquía inferior a la Ley Marco federal que distribuye competencias, pues esas deben adecuarse a ésta.

Es así que en 1988 surge la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual estableció un régimen de distribución de competencias entre la Federación, los Estados y Municipios, dejando para el Distrito Federal las facultades que en ella misma se otorgaba para los Estados y los Municipios, olvidando, desafortunadamente, el hecho de que en estas atribuciones regía el principio de facultades residuales para los Estados acorde con el artículo 124 Constitucional. Sin embargo en el caso del Distrito Federal, por su naturaleza especial como sede de los poderes federales, conforme a lo establecido en el artículo 122 apartado A fracción I, expresamente rige el principio contrario, es decir, de facultades expresas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y residuales para el Congreso de la Unión, por lo que se tornó compleja la distribución de competencias, rompiendo con los principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde el año de 1993 se introduce la reforma política del Distrito Federal, la cual llega a su redacción actual en el año de 1996 quedando trunca pues aún no se establece como otro Estado de la República Mexicana. En 1996 la LGEEPA sufre una reforma y con base en esta Ley marco, se expide la Ley Ambiental del Distrito Federal la cual sufrió una reforma integral en el año 2000 y que es actualmente la que nos rige.

2.3. Principales problemas detectados en el acceso a la justicia ambiental que impactan al ambiente, a la salud y calidad de vida de las personas.

El acceso a la justicia ambiental es un tema que se relaciona estrechamente con la democracia, pues es en esas sociedades en las que se habla con más certeza de un Estado de Derecho en el que los derechos fundamentales sean efectivamente garantizados.

Luigi Ferrajoli, uno de los más destacados y autorizados autores que abordan el tema, se refiere a la democracia sustancial en contraposición a la democracia formal, partiendo de la indisponibilidad de los derechos llamados fundamentales y el respeto de éstos por las mayorías, aludiendo a ésta de la siguiente manera: “la democracia sustancial se refiere al qué es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría, y que está garantizado por las normas sustanciales que regulan la sustancia o el significado de las

mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos por aquella.”

Es decir, frecuentemente se concibe a la democracia como una forma de gobierno en la que las mayorías se imponen a las minorías, sin embargo en la actualidad esto no es absoluto ya que esta imposición tiene límites, es por eso que se empieza a hablar de una democracia sustancial o material y no sólo formal. En la democracia sustancial las decisiones de la mayoría deben tomarse respetando a la minoría y garantizando mediante mecanismos efectivos los derechos fundamentales, ya que los mismos se encuentran dentro de la esfera de lo no decidible, de manera que ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho fundamental o no decidir la satisfacción de un derecho social, como por ejemplo, el derecho a un medio ambiente adecuado.

De esta manera, los derechos fundamentales, precisamente porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo indecible, actuando como factores no sólo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no decisiones u omisiones del Estado.

En este sentido, el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar, se encuentra dentro de los derechos que no están sujetos a discusión, es decir el Estado debe de tutelarlos mediante mecanismos eficaces que lo garanticen, pues de lo contrario las decisiones que vayan en detrimento del mismo carecen de legitimación desde la perspectiva de una democracia sustancial.

Es por eso que en el presente apartado se analizarán los diversos factores jurídicos y metajurídicos que condicionan el acceso a la justicia ambiental, abordándose de manera puntual sólo algunos de ellos que son los que más impactan a la población y que incluso pueden llegar a obstaculizar el ejercicio del derecho a gozar de un medio ambiente adecuado.

Uno de los principales aspectos metajurídicos que condicionan el acceso a la justicia ambiental lo encontramos en la cantidad y distribución geográfica de las autoridades administrativas y jurisdiccionales ante las cuales puede acudir para hacer efectivo el derecho a que se cumpla la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, en relación con la frecuencia de los conflictos ambientales que se viven en determinadas zonas, así como la simplificación o mejora en los procedimientos.

Otra de las barreras la encontramos en la desigualdad económica entre los mexicanos que aunado a la falta de un verdadero sistema de flujo de información que permita incrementar la eficiencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales.

Lo anterior, aunado a la ignorancia del derecho vigente de un elevado porcentaje de los habitantes del Distrito Federal generando un ambiente de desconfianza hacia las autoridades que lleva a los grupos sociales más vulnerables a caer en un estado de indefensión, lo cual ha sido resultado de una compleja especialización de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial que ha llevado a que el Derechos Ambiental en ocasiones sea percibido por la población como un derecho accesible sólo a una élite muy reducida de la sociedad, situación que sería superada si las autoridades y abogados del foro hicieran una mayor promoción de los medios alternativos de resolución de controversias como lo son la conciliación, la mediación y el arbitraje.

Pero el problema más fuerte y contra el que se debe luchar desde las distintas trincheras ya sea como autoridad o como sociedad civil es la indiferencia y falta de compromiso social ante los grandes problemas ambientales y su posible prevención y solución, para lo cual sería necesario estrechar relaciones entre la academia y las autoridades, pues sólo así se logrará reducir los efectos dañinos de las actividades antropogénicas en el ambiente.

2.3.1. Intereses que se tutelan en el derecho ambiental (derechos difusos y colectivos protegidos por un interés legítimo, contra interés jurídico e interés simple).

El derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar ha sido catalogado como un derecho fundamental; sin embargo, los autores han clasificado a éstos básicamente en tres clases, a saber: los derechos de primera generación dentro de los que se encuentra la libertad, la vida, la propiedad, entre otros; los de segunda generación o contenidos en normas programáticas como el derecho a la salud y a la vivienda y por último los derechos difusos o colectivos dentro de los que se encuentra los derechos ambientales o el de acceso a la información.

Esta clasificación de derechos resulta interesante pues se le atribuyen consecuencias jurídicas distintas a cada una de ellas, e incluso el tipo de derechos e intereses que los tutelan sus distintos.

Los derechos de primera generación exigen una obligación de Estado de abstención, es decir no obstaculizar su ejercicio y salvaguardar su respeto, a diferencia de los derechos de segunda y tercera generación, también llamados programáticos por la doctrina italiana, los cuales exigen una determinada actividad del Estado para regularlos y detallar la forma en que el Estado los hará efectivos.

Lo anterior es relevante ya que, para la protección de los derechos de libertad o de primera generación generalmente se exige un interés jurídico y su garantía por medio del juicio de amparo es bastante efectivo pues existe un titular de un derecho que tiene una acción para exigir el respeto del mismo a un sujeto obligado a respetarlo, es decir se trata de un derecho subjetivo público entendido en su concepción tradicional, sin que exista mayor problema para

su garantía vía juicio de amparo. Sin embargo, el problema viene con los derechos colectivos o difusos, en los que no existe un único titular, sino una colectividad, determinada o indeterminada de personas, que tienen el derecho a pesar de que no exista un mecanismo eficaz para garantizarlo, pues para tutelarlos se ha adoptado el concepto de interés legítimo, y éste, sólo ha sido incorporado en algunas leyes administrativas y reconocido legalmente ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero no ha llegado a cristalizarse en la legislación de amparo, como máximo juicio de garantías, pues sólo ha quedado plasmado en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo cuya aprobación ha quedado estancada en el Congreso de la Unión, dejando sólo la posibilidad de recurrir a los criterios jurisprudenciales de avanzada que reconocen este tipo de intereses y derechos, para elaborar sofisticadas argumentaciones que permitan proteger los derechos difusos o colectivos cuando han sido vulnerados por las autoridades o incluso por los llamados poderes salvajes.

En el Distrito Federal se tiene una legislación moderna en este aspecto, pues la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley Ambiental del Distrito Federal sólo exigen un interés legítimo para acceder a las autoridades administrativas encargadas de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial protegiendo los derechos difusos o colectivos. Sin embargo, lo anterior se ve truncado en los asuntos complejos que llegan a la promoción de un juicio de amparo, pues en este si se exige un interés jurídico para entrar al estudio del fondo del asunto.

No obstante que hasta la fecha se han tratado de tutelar los derechos difusos mediante el interés legítimo, en algunos países de Europa e incluso en México, se ha cuestionado si realmente el ampliar el interés exigido para accionar ante los órganos del Estado por medio de un interés legítimo, sea la solución efectiva para la protección de estos derechos o bien sólo se saturarán los tribunales, aumentando el rezago hasta el grado de paralizar al sistema de administración de justicia en su estructura actual, por lo cual en los foros de discusión se han propuesto algunas soluciones distintas a la efectiva tutela de los derechos difusos sin llegar al extremo de reconocer los intereses legítimos, peligrosos de operar en la práctica.

2.3.2. Responsabilidad por el daño ambiental

La incorporación de la figura de la responsabilidad por el daño ambiental es quizás el mejor camino para dar cabida a los principios de prevención, de precaución y el de “contaminador-pagador” o de internalización de costos, ya que con esto se obliga a los responsables de las actividades productivas que por su naturaleza constituyan un riesgo para el ambiente, al llevar a cabo las medidas necesarias para evitar el daño ambiental, procediendo a su reparación en el caso de presentarse, aún cuando se hubieren llevado a cabo tales medidas y sin mediar culpa, operando con ello un sistema inhibitorio pero también uno resarcitorio.

Para hacer efectivo este sistema inhibitorio-resarcitorio se deben considerar dos mecanismos:

- Uno preventivo, que consiste en obligar al responsable de una actividad que por su naturaleza es riesgosa para el ambiente, a llevar a cabo mediadas de carácter precautorio, con la finalidad de evitar que el riesgo se actualice y ocurra un siniestro, que afecte al medio ambiente.
- Otro correctivo, que consiste en reconocer la presencia del daño y en obligar al responsable del mismo a repararlo, aún cuando hubiere llevado a cabo las medidas precautorias necesarias para evitar dicho daño.

El primero de los mecanismos antes mencionados resulta de aplicar en el ámbito administrativo la “teoría del riesgo creado”, de la que deriva la figura de la “responsabilidad Civil Objetiva”, que establece que cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, sustancias peligrosas por si mismas, por la velocidad que desarrollan, o por su naturaleza explosiva inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima (Artículo 1913, Código Civil Federal).

Dicha figura, con las adecuaciones necesarias, puede ser utilizada en el ámbito administrativo para fortalecer las disposiciones de la LGEEPA y de la Ley Ambiental del Distrito Federal, en materia de actividades riesgosas y dar cabal cumplimiento al principio precautorio acordado globalmente por nuestro país.

Bajo el supuesto anterior, los responsables de las obras o actividades industriales, comerciales o de servicios cuya naturaleza las convierta en altamente riesgosas en los términos de la propia ley, al ocurrir el siniestro u ocurrir el primer acontecimiento si el siniestro consistiera en una serie de acontecimientos, será responsable de todos los daños ambientales causados resultantes del siniestro. Con lo anterior se configura la responsabilidad ambiental objetiva derivada del riesgo existente en dichas actividades, que implica que nadie esta obligado a soportar las consecuencias lesivas del uso anormal o abusivo del derecho de propiedad.

La responsabilidad objetiva o sin culpa se caracteriza porque exige de demostrar la culpa, no obstante el perjudicado debe de demostrar que el daño es consecuencia de un acto u omisión de un tercero, es decir de un sujeto pasivo. El propósito de la responsabilidad objetiva es que se adopten medidas preventivas para evitar que una situación de riesgo se traduzca en daños.

2.3.3. Valoración del daño

Nuestra legislación ambiental requiere de algunas reformas, a fin de poder determinar cuales son los daños indemnizables, es decir, los que merecen reparación por vía judicial; es

necesario determinar el lucro cesante y el daño emergente producto de actividades lesivas al medio ambiente.

Aún y cuando el daño ambiental origina la controversia sobre intereses difusos, es evidente el detrimento de carácter patrimonial que se genera a consecuencia del daño ocasionado al medio ambiente, lo anterior se puede inferir del derecho, que tiene toda persona, a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, como lo señala el cuarto párrafo del artículo 4° de nuestra Constitución Política.

Sin embargo, no se encuentra categorizado como derecho subjetivo o como derecho de la personalidad, constituyéndose así en un interés legítimo que debe tener tutela en la legislación ambiental mexicana, la Constitución asegura a todas las personas: el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por tanto, es deber del Estado que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

En la actualidad, es necesario darle una real importancia en lo que a legislar se refiere con motivo del daño ambiental y su protección, la posibilidad práctica que conlleva una defensa privada e individual del Medio Ambiente ante un daño efectivamente causado es posible bajo la óptica de la responsabilidad civil extracontractual, en donde nos podemos encontrar con el agente causante del daño, su actuación culposa o negligente y el nexo causal que liga su conducta con el daño efectivo.

Identificado el daño como el efecto causado en algo o en alguien, que produce una alteración en forma negativa, ya sea disminuyéndolo o menguándolo, tanto en calidad como en cantidad, conlleva una reacción por parte de la legislación, a objeto de facilitar la reparación de ese daño y el castigo de esa conducta dañosa, para que esta reacción jurídica tenga lugar, es necesario la existencia real y efectiva del daño a pesar de la apreciación de la responsabilidad sin culpa, y aún, de darse esta por caso fortuito, probar la existencia del daño es requisito esencial para ejercer la acción o el proceso judicial que tienda a determinar el detrimento patrimonial de una persona o de una colectividad.

En cuanto a probar el hecho que si un daño ambiental es resarcible quedará a la consideración social que tienen estos daños, los que en su mayoría son producidos por actividades industriales que generan beneficios económicos. Sin embargo los movimientos ecologistas están haciendo cambiar estas consideraciones sociales, los que intentan establecer una conciencia dentro de la sociedad que progresivamente oriente a los individuos tendientes a que consideren en primer término la calidad de vida, más que los intereses económicos con el objeto de establecer un equilibrio real entre el desarrollo económico y el derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado.

En cuanto a la problemática probatoria, se debe dividir en dos partes:

1. Certidumbre del daño: Establecer la certidumbre del daño en materia ambiental, lo cual se puede lograr a través de una actividad probatoria que determine los mismos su certidumbre y cuantificación económica, con la mayor aproximación posible.

Una vez determinando el daño actual, se deben de considerar los daños futuros, ya que del daño actual se derivan otro tipo de daños que todavía no se producen en el tiempo, mismos que se deben prever desde el apareamiento de la responsabilidad, y posteriormente cuando sucedan, deben reunir los mismos presupuestos de existencia, certidumbre, determinación y cuantificación económica, que los daños actuales.

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta dentro de los daños futuros, son los llamados daños continuados, los que son considerados como la suma de lesiones al Medio Ambiente, resultantes de un proceso acumulativo que diariamente y a lo largo del tiempo van deteriorando la calidad de vida de la biosfera y de los recursos naturales que posee el hombre tanto para su vida como para su desarrollo, que deben ser considerados al momento de fijar la responsabilidad del causante para su posterior determinación y cuantificación económica.

2. El segundo aspecto probatorio es, que el daño debe tener el carácter de personal como regla de tratamiento, ya que tanto la lesión como el deterioro que sufre el Medio Ambiente tienen una proyección evidente hacia la colectividad. El daño al Medio Ambiente en esencia es difuso y expansivo en cuanto a la prolongación de sus efectos, en el tiempo y en el territorio, por lo cual la determinación de sus efectos, en el tiempo y territorio, deben ser considerados para su cuantificación, que a pesar de que afecten a una persona individual, afectan también a la colectividad por su carácter expansivo y difuso.

Por cuanto hace a los daños continuados, es importante poder establecer formas o mecanismos que tiendan a evitar las actividades que los generan, aunque lícitas en su gran mayoría, lo sigan generando. Es necesario no solamente proceder a la reparación íntegra del patrimonio lesionado sino que además hay que tomar una actitud preventiva en cuanto a la producción de la lesión. Es por este motivo que el Derecho debe adaptarse a las nuevas necesidades que se van presentando a causa del desarrollo tecnológico e industrial, contemplando que la acción indemnizatoria que se ejercita busque además de la reparación del daño, la cesación de la actividad lesiva y la adopción de medidas de prevención y corrección de los procesos resultantes de esas actividades, con el objeto de evitar la generación de daños posteriores.

La reparación que se produzca con motivo de un daño en materia extracontractual civil se debe expresar ya sea a través de la reintegración del bien perdido o minusvalorado, o a través de una reposición o sustitución por otro igual al que se destruyó total o parcialmente; también se puede hacer la reparación por equivalencia, mediante el pago de una suma de dinero a consecuencia de la valoración o tasación del daño producido, constituyéndose en una reparación eminentemente económica.

En relación a la indemnización por daños, además de cubrir el daño emergente y el lucro cesante en la persona o en la colectividad, hay que establecer la reparación de la lesión que se produzca en el Medio Ambiente, es decir, la restauración del mismo en la medida de lo posible, lo cual debe ser una consecuencia automática de la imposición de indemnizaciones de que se trate según el caso.

Conclusión

La responsabilidad por daño ambiental quedaría enmarcada en tres consecuencias reparatorias para el que causó el daño, como son:

- a) Reparación por medio de la indemnización pecuniaria por el daño sufrido en el patrimonio, de bienes o derechos extrapatrimoniales.
- b) La puesta en práctica de las medidas materiales necesarias que impidan la producción de nuevos daños o la terminación de la actividad que generan los mismos.
- c) La restauración de la zona geográfica donde el foco generador del daño, restableciendo el equilibrio ecológico alterado.

A través de estas formas de indemnización se estaría logrando una reparación total del Medio Ambiente a consecuencia del daño causado, alcanzando aquella protección al interés legítimo de la colectividad, a la cual aunque patrimonialmente no le afecte, se vea asistida en la realización del derecho de disfrutar de un Medio Ambiente adecuado.

2.4. Principios rectores del Derecho Internacional del Medio Ambiente que permean nuestro sistema jurídico.

Tres principios del desarrollo sustentable han quedado pendientes de desarrollo dentro del marco jurídico ambiental, situación que ha dificultado la consecución de los objetivos de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como garantizar a la población el derecho a un medio ambiente adecuado, éstos son:

- ✓ Prevención (Principio 2 de la Declaración de Río).
- ✓ Precaución (Principio 15 de la Declaración de Río).
- ✓ “El que contamina paga” (Principio 13 de la Declaración de Río).

El principio rector de la protección ambiental debe ser el de prevención de daños; sin embargo, en caso de producirse, es necesario asegurar su reparación. Asimismo, es necesario que aún cuando no exista la certeza científica absoluta de que una actividad pondrá en peligro de daño grave e irreversible al ambiente, se establezcan las medidas necesarias para impedir tal daño.

2.4.1. Principio de prevención.

Este principio refiere el deber de prevenir el daño ambiental a través de dos componentes: la prevención del daño *in genere* y la obligación específica de no causar un daño ambiental.

En la legislación mexicana, tanto federal como local, vemos reflejado este principio en algunos de sus instrumentos, tales como la evaluación del impacto ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, entre otros; no obstante se hace necesario reforzar tales instrumentos, con otras disposiciones que de manera inductiva provoquen en los particulares un cambio en sus patrones de conducta, a fin de que sus actividades se desarrollen en cumplimiento de la ley y en armonía con el ambiente, antes que someterse a los mecanismos correctivos previstos por ésta en virtud de que se busca evitar el daño al ambiente.

2.4.2. Principio de precaución

Señala la obligación general de no causar daño al otro y por ende de prevenir el daño ambiental, así como la de adoptar medidas eficaces para evitarlo, aun cuando no exista certidumbre científica de que llegará a producirse.

Este principio, que tiene que ver con el riesgo que implícitamente trae aparejado la realización de algunas actividades, tampoco ha sido abordado plenamente en nuestra legislación ambiental, salvo escasamente a través de algunos instrumentos como las autorizaciones, licencias y permisos otorgados por la autoridad, sobre la base de estudios de cuyo análisis se desprenden medidas para evitar o mitigar los daños al ambiente.

De ahí que sea necesario desarrollar otras figuras que promuevan la consideración de los riesgos de determinadas actividades, por parte de los responsables de las mismas, y que permitan obligar a éstos a realizar acciones encaminadas a prevenir posibles daños al ambiente por el sólo hecho de que la naturaleza de su actividad es riesgosa y susceptible de causar daños al ambiente.

2.4.5. El que contamina paga.

Este principio que ha venido evolucionando desde la Conferencia de Estocolmo para convertirse en la actualidad en el principio de internalización de costos, implica que será el responsable de la producción del daño ambiental quien deberá de pagar por éste y proceder a su reparación. La responsabilidad ambiental constituye el fundamento de este principio, y la justicia ambiental su finalidad. De ahí que sea necesario buscar mecanismos que permitan garantizar la reparación del daño ocasionado al ambiente con motivo de la realización de

actividades productivas, y que no se limite a la obtención de una indemnización por parte de la víctima del daño, que es el enfoque individualista del Derecho Civil.

Desde la perspectiva civilista todo daño para generar responsabilidad debe de reunir dos características: que sea un daño cierto y que afecte a una persona concreta, no obstante el daño ambiental es incierto e impersonal tanto en sus causas como en sus efectos. En la mayoría de los casos, el daño ambiental afecta a una pluralidad de personas y de bienes, y en ocasiones puede ser imputable a una colectividad de causantes; en ese sentido, dar cabida a grupos de individuos que por sí y por la colectividad a la que representan hagan efectivo su derecho a un medio ambiente adecuado es impostergable.

Dichos derechos colectivos constituyen la acción de clase o colectiva, también denominada intereses colectivos o difusos, los cuales son derechos públicos de todos los individuos que conviven en un medio determinado, el cual se constituye como un bien indivisible, por ello cualquiera de los individuos de una colectividad puede reclamar su protección y conservación, en virtud de que la afectación a dicho bien constituye una lesión a su derecho y consecuentemente *ipso facto* constituye la lesión de la colectividad porque el bien tutelado, medio ambiente, constituye a la vez un derecho de naturaleza colectiva.

3. Gestión Institucional.

3.1. Tendencias y desarrollo de la legislación ambiental.

Desde la década de los ochentas ha existido una recepción de los principios de Derecho Internacional del Medio Ambiente en el Sistema Jurídico Mexicano orientándola hacia un esquema de desarrollo sostenible. En un primer momento, el tema ambiental estuvo notablemente centralizado por la Federación y no fue sino hasta la reforma constitucional de 1987 que se comenzaron a distribuir las competencias entre los tres órdenes de gobierno en una mal llamada concurrencia de facultades.

No obstante lo anterior, algunos de los temas más importantes como la protección forestal, la vida silvestre y los ecosistemas marinos, entre otros quedaron prácticamente bajo la esfera de protección federal, sin embargo, actualmente la política ambiental se está orientando hacia una descentralización de las funciones para lograr una mejor y más inmediata protección de los recursos naturales.

Ejemplo de lo anterior lo encontramos en los acuerdos de coordinación y delegación de facultades federales en las entidades federativas y en los municipios previstos en la LGEEPA, en la Ley General de Vida Silvestre, en la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y en la Ley de Aguas Nacionales, por mencionar algunas.

El mismo fenómeno se observa a nivel local, pues existe una marcada tendencia a la descentralización de las facultades de la Secretaría del Medio Ambiente en diversos órganos desconcentrados adscritos a la misma y en los Órganos Político Administrativos, así como en diversos organismos descentralizados como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y el Sistema de Aguas del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 establece la necesidad de revisar a fondo el marco legal vigente, para identificar las causas de su probables ineficiencia e ineficacia, lo que servirá de base para adoptar los mecanismos y esquemas de administración e impartición de justicia necesarios para garantizar la participación corresponsable de todos los sectores sociales involucrados.

El citado instrumento establece dentro de los pilares principales de la nueva política ambiental la integralidad, la valoración de los recursos naturales y la participación social, por lo que la actualización del marco legal debe asegurar el acceso a la justicia ambiental, a través de mecanismos que permitan un manejo integral de los recursos naturales, la valoración de los servicios ambientales que prestan y que se garanticen la participación de la sociedad en la plantación, regulación y gestión ambiental.

3.2. Instituciones y figuras jurídicas que permiten un acceso a la justicia ambiental y del ordenamiento territorial.

3.2.1. Denuncia Ciudadana.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ley marco en materia ambiental en el sistema jurídico mexicano, establece, a nivel federal, la figura jurídica de la denuncia popular regulándola en sus artículos 189 a 204. Para el caso del Distrito Federal, resulta relevante el artículo 200 de la referida ley, pues prevé que las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.

En cumplimiento del precepto anterior, la Ley Ambiental del Distrito Federal establece en su artículo 80 que toda persona física o moral, podrá denunciar ante la autoridad ambiental todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de esa Ley y demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.

Dentro de las autoridades ambientales que establece la misma ley en su artículo 6º, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial es la autoridad facultada para la recepción y atención de las denuncias que se presenten en materia ambiental y del



ordenamiento territorial, situación que confirma el artículo 83 de la Ley Ambiental del Distrito Federal y que es congruente con el resto de las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, dentro de las que se encuentran la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, la Ley de Aguas del Distrito Federal, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, y la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y su respectivo Reglamento.

Lo anterior es de gran relevancia, pues en sus orígenes la denuncia ciudadana resultaba una figura confusa en cuanto a la autoridad ambiental competente para recibirla pues mientras se cumplía con el mandato del artículo 11 de la Ley Ambiental del Distrito Federal de establecer una Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, resultó necesario establecer en el artículo sexto transitorio que en tanto se creaba dicha Procuraduría, las funciones que en la Ley se le atribuían, serían ejercidas por las áreas competentes de la Secretaría del Medio Ambiente. A esto se adiciona que los Órganos Político Administrativos dentro de sus amplias facultades que les otorgan las diversas disposiciones que los rigen, dentro de los que se encuentran la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública, sus Manuales Administrativos y la Ley Ambiental del Distrito Federal, comenzaron a recibir denuncias y quejas en materia ambiental.

Esta situación generaba un mayor desconcierto entre la población y las mismas autoridades, las cuales, ante un problema ambiental ya de por sí complejo, tenían un abanico de posibilidades de autoridades ante las cuales podían acudir a presentar su denuncia, pues durante los años 2001 y 2002, los habitantes del Distrito Federal acudían a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, a las Delegaciones Políticas y a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, sin que existiera una única autoridad que concentrara la investigación y tramitación de la denuncia ciudadana.

A partir de enero de 2003, una vez que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial ya contaba con la infraestructura necesaria para operar y atender debidamente las denuncias ambientales y del ordenamiento territorial, se concentró en este organismo su tramitación e investigación.

Por otro lado, en el artículo 100 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se prevé una figura similar a la de la denuncia ciudadana, denominada acción pública, la cual puede promoverse por quienes resulten afectados cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de usos o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravenga lo establecido en esta Ley, en su reglamento y en los programas. No obstante las similitudes que existen entre una y otra figura jurídica, una gran diferencia entre ellas es la autoridad competente para recibirlas y el interés que se necesita en una y otra, pues mientras en la denuncia ciudadana no se requiere acreditar un interés jurídico para poder

presentarla, en la acción pública si es necesario por la remisión que se hace a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En este sentido, se señalará en este trabajo de manera breve y concisa el procedimiento seguido ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial para atender las denuncias que se presenten por violaciones o presuntas violaciones a la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, pues se trata de un instrumento que permite un acceso a la justicia ambiental y territorial en el Distrito Federal.

Dentro de las leyes cuya vigilancia compete a la Procuraduría se encuentran las siguientes:

En materia Ambiental:

- A) Ley Ambiental para el Distrito Federal
- B) Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo.
- C) Programas y demás disposiciones que se deriven de la Ley Ambiental.
- D) Normas Oficiales Mexicanas y Normas Ambientales del Distrito Federal.

En materia de ordenamiento territorial:

- A) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.
- B) Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.
- C) Ley de Vivienda del Distrito Federal.
- D) Programas, reglamentos y demás disposiciones administrativas que se derivan de estas leyes.

Adicionalmente se incorporaron recientemente a dicha vigilancia las siguientes leyes:

- E) Ley de Protección a los Animales
- F) Ley de Residuos Sólidos
- G) Ley de Aguas

La Procuraduría puede iniciar su actuación a instancia de parte interesada o de oficio, en los supuestos en que así sea determinado por acuerdo del Procurador. Asimismo, la Procuraduría puede atender denuncias consignadas en los medios de comunicación que sean de especial relevancia ambiental y del ordenamiento territorial. En este caso, el Procurador se ve auxiliado por una Comisión integrada por los titulares de las Subprocuradurías y los Coordinadores de Participación Ciudadana y Difusión y de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias.

Cualquier incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que se mencionaron pueden ser denunciadas ante la PAOT. Para ello, el denunciante presenta un escrito de denuncia ante la Coordinación de Asuntos Jurídicos, y cuando el contenido de la

denuncia sea oscuro, no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención de la Procuraduría o cuando no cumpla con los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento, procederá a prevenir por una sola vez al denunciante para que subsane su contenido en un plazo de cinco días hábiles.

También es importante señalar que toda denuncia debe ratificarse dentro de los tres días hábiles siguientes, pues de lo contrario se tiene por no presentada. Una vez presentada la denuncia, la Coordinación de Asuntos Jurídicos la turna a alguna de las dos Subprocuradurías, Protección Ambiental u Ordenamiento Territorial, atendiendo a la competencia de cada una y el objeto de la denuncia, y éstas se pronuncian sobre su admisión y radicación en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la misma, contando con 30 días para concluir la investigación.

Las Subprocuradurías ponen la denuncia en conocimiento de la autoridad señalada como presunta responsable, solicitando un informe escrito sobre los actos u omisiones que se les atribuyan. Este informe debe rendirse, en un plazo de seis días hábiles, contados a partir de que la autoridad reciba el requerimiento por escrito y si a juicio de la Procuraduría la situación es urgente dicho plazo puede reducirse.

En el informe mencionado, la autoridad señalada como presunta responsable debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos en su caso, así como la información que considere necesaria para la documentación del asunto y acompañarlo de copias certificadas de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Asimismo, atendiendo a la naturaleza de la denuncia, la Procuraduría puede citar a las partes a una audiencia de conciliación en un plazo no mayor de ocho días hábiles contados a partir de la radicación de la misma, dentro de las instalaciones de la Procuraduría, se notifica a las partes la fecha y hora de la audiencia, la cual debe hacerse por lo menos con 48 horas de anticipación al día de la celebración de la misma.

En la audiencia deben estar presentes las partes o sus representantes legales y el conciliador de la Procuraduría. Si no se llega a un acuerdo, se continúa con la investigación y trámite de la denuncia. Esta fase conciliatoria concluye con un convenio o con la emisión de la resolución correspondiente.

Si de los hechos señalados en la denuncia, se desprende que corresponde a alguna autoridad llevar a cabo los actos de verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental o del ordenamiento territorial, la Procuraduría le solicita que efectúe las diligencias necesarias. En este caso la autoridad que realice la verificación, debe informar a la Procuraduría de los resultados obtenidos de sus actuaciones.

Durante la investigación, la Procuraduría puede allegarse y desahogar todo tipo de pruebas que resulten indispensables y que sean posible desahogar para el mejor conocimiento de los hechos y tanto el denunciante como la parte señalada como presunta responsable, pueden ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

Por último, el procedimiento puede concluir por que:

- Las partes concilien intereses.
- La dependencia, entidad, autoridad judicial, o Poder Legislativo den respuesta al denunciante.
- La Procuraduría emita resolución e informe al denunciante.
- El denunciante expresamente se desista
- La PAOT emita, y haga pública la recomendación.

Dentro de las resoluciones que puede emitir la Procuraduría encontramos las siguientes.

Recomendación, la cual es una Resolución emitida por la PAOT, con el propósito de procurar el cumplimiento de la legislación ambiental y del Ordenamiento territorial, así como la ejecución de las acciones derivadas del incumplimiento de la Ley Ambiental y de la Ley de Desarrollo Urbano ambas del Distrito Federal. La Recomendación estará dirigida a las dependencias y entidades de la Administración Pública, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

Sugerencia, que es una Resolución emitida por la PAOT, dirigida a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales del DF, para su consideración en procedimientos, recursos inciativas de Ley, proposiciones legislativas, que tengan relación con la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.

3.2.2. Recursos Administrativos.

Durante y posterior al procedimiento, el particular puede interponer el recurso de inconformidad contra las resoluciones que emita la autoridad afectando su esfera jurídica. Es importante destacar que es optativo para el particular interponer el recurso de inconformidad ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o bien promover directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En contra de esta resolución, si el particular se sigue viendo agraviado, se encuentra en posibilidad de promover un juicio de amparo, el cual a pesar de que no se trata propiamente de un recurso sino de un juicio, se viene a sumar al abanico de posibilidades que tiene el particular para hacer valer su derecho constitucional a gozar de un medio ambiente sano.

Asimismo es importante señalar que adicionalmente existen otras instancias, incluso internacionales, ante las cuales se puede acudir para lograr un mejor acceso a la justicia ambiental y del ordenamiento territorial, en los términos en que se ha venido entendiendo esta para efectos de este documento.

3.2.3. Métodos alternativos de solución de controversias.

A lo largo de este escrito se ha hecho énfasis en los métodos alternativos de solución de controversias como una vía en la que pueden resolverse algunas controversias ambientales y del ordenamiento territorial.

Lo anterior se explica, ya que una promoción más intensa de estos mecanismos tal vez permitiría que un porcentaje más elevado de la población del Distrito Federal tuviera un acceso a la justicia ambiental.

Actualmente los métodos alternativos de solución de controversias han tenido un gran auge, sobre todo en materia mercantil que requiere de procedimientos más ágiles y especializados. Asimismo en Derecho Internacional Privado, con sus distintas derivaciones o ramas que aborda, ha incorporado a la mediación y al arbitraje como una alternativa viable para la resolución de los complejos conflictos que se presentan a diario.

No obstante lo anterior, aún existe cierta reticencia a implementar estos mecanismos, lo cual se debe primordialmente al desconocimiento que se tiene de los mismos.

En este sentido, mucho se ha discutido sobre las ventajas y desventajas que presentan, por lo que a continuación se señalarán puntualmente algunas de las mismas.

Dentro de las ventajas encontramos que mediante su implementación se fomenta la transacción civilizada de las partes, la negociación ante un conflicto de intereses, asimismo existe un clima de menos formalidad y rigorismo, pues al desaparecer la figura del juez como autoridad se vuelven procedimientos más flexibles en donde fluye la información de manera más ágil en aras de la resolución de la controversia, por último, el tercero que funge como conciliador, árbitro o mediador, es imparcial y se trata de un especialista en la materia objeto de la controversia.

Los métodos alternativos de solución de controversias más conocidos son la conciliación, el arbitraje y la mediación, a continuación se señalara brevemente en que consiste cada uno:

Conciliación.- Opera como un mecanismo previo a la instancia procesal (judicial o arbitral) y tiene por objeto que las partes en controversia puedan llegar a un acuerdo respecto de la reparación del daño causado.



Con este mecanismo se da cabida a una justicia conciliatoria de naturaleza pública, operando fuera del ámbito judicial caracterizada por la ausencia de formalismos legales, la celeridad y la oralidad. Además de la ventaja que para el particular representa en términos de economía procesal, si concluida la etapa de conciliación las partes involucradas en el proceso no llegan a una solución mutuamente satisfactoria, el particular afectado puede iniciar el procedimiento judicial correspondiente ante los tribunales competentes.

Arbitraje.- Mecanismo por el cual se dirimen las controversias por parte de un árbitro o grupo arbitral, ajeno a las partes y previo acuerdo entre estas. La resolución emitida por dicho arbitro o tribunal es definitiva y jurídicamente vinculante para las partes.

La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, en este sentido es una ley avanzada, pues se prevé que atendiendo a la naturaleza del asunto, la Procuraduría puede promover que se lleve una audiencia de conciliación en la que se cita a las partes y el conciliador designado, que es algún servidor público de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, presenta a las partes un resumen de la denuncia y del informe de la autoridad, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, proponiéndoles de forma imparcial opciones de solución.

Si las partes llegan a un acuerdo, se concluye el procedimiento mediante la firma del convenio respectivo, el cual evidentemente debe estar ajustado a derecho, dejándose a salvo los derechos de las partes para que en caso de incumplimiento los hagan valer ante la instancia correspondiente.

No obstante las bondades que tiene la conciliación, en materia ambiental al verse afectados derechos difusos o colectivos, en los que en la mayor parte de las veces no se tiene a un único sujeto afectado, sino a una colectividad, es difícil promover la conciliación de intereses, pues en gran parte de las ocasiones, los bienes jurídicos en juego no son disponibles por el sujeto.

Es por eso que la Ley acota la conciliación, a los casos en los que por su naturaleza se permita, los cuales se ven reducidos a aquellos en los que existe un sujeto afectado plenamente determinado, no exista una violación a la normatividad ambiental o del ordenamiento territorial, y no se afecten cuestiones de orden público e interés social.

Gran parte de los conflictos ambientales y del ordenamiento territorial en los que no existe propiamente una violación a una disposición ambiental, podrían resolverse mediante el empleo de métodos alternativos de solución de controversias y no necesariamente siguiendo un procedimiento administrativo o judicial que implicará un mayor tiempo y costo más elevado, sin que en muchas ocasiones, por formalismos y vicios en el procedimiento, pueda resolverse el fondo de la controversia y proteger al medio ambiente.

En estricto sentido, esta situación se limita aquellos casos en los que no existe violación a la legislación ambiental por estar dentro de los parámetros permitidos por la Ley y las Normas que de ella se derivan, pero que si generan una molestia y conflicto entre los habitantes, cuyas consecuencias pueden ser mitigadas fácilmente si las partes en conflicto se sienten a tratar de solucionar el problema bajo la mediación de una autoridad imparcial, que por su especialización está en posibilidad de presentar un proyecto a las partes para solucionar su problema, mitigar los efectos de la actividad en el ambiente y prevenir una posible afectación mayor.

La Acción de clase como procedimiento administrativo

En el reconocimiento del derecho de toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, consagrado en el artículo 4º de la Constitución General de la República, subyace no solo el reconocimiento de un derecho individual a un medio ambiente adecuado, sino el reconocimiento de los derechos de naturaleza colectiva, ya que en el derecho al ambiente las personas no posee un interés individual, inmediato y exclusivo como en los derechos personalísimos, sino una relación de co-pertenencia colectiva, en la que cada individuo posee una porción de derecho sobre el ambiente, no excluyente e idéntica a la cuota de derecho e interés que poseen los demás miembros de la comunidad. Estos derechos son denominados intereses colectivos, difusos o acción de clase, debido a que pertenecen a una colectividad y pueden ser demandados por todos aquellos que representan a dicha colectividad (grupo o clase), accionando en nombre propio y en el de la colectividad.

Por lo anterior, es necesario ponderar la posibilidad de ampliar la esfera de legitimación procesal, al darle acción a la colectividad, mediante la acción de clase o grupo, con el objeto de que una persona o un grupo de personas pueden representar a un gran número de individuos que poseen un interés común, para exigir, a través de un procedimiento la reparación de los daños generados con motivo de la realización de actividades productivas al amparo de permisos, licencias, concesiones y autorizaciones.

Con lo anterior se da cabida a un recurso social mediante el cual un individuo, en ejercicio de sus propios derechos y en representación de todos los demás individuos a los que se les han vulnerado sus derechos, pueden hacerlos valer, privando en todo momento los intereses colectivos sobre los individuales.

Mediante la acción colectiva, se permite que las personas que tengan reclamos unificados por un mismo interés en materia ambiental, no pierdan la posibilidad de ejercitarlo a través de partes específicamente designadas para representar los intereses de todo el grupo.

El acceso a la justicia en defensa de un medio ambiente adecuado es una de las formas a través de las cuales los ciudadanos, invocando el derecho colectivo, pueden participar en el control del cumplimiento de las norma ambientales, de tal forma que toda persona que

demuestre que ha sido perjudicada, puede demandar por la vía administrativa la defensa o conservación de su derecho a un medio ambiente adecuado.

Dentro de las condiciones para el ejercicio de la acción colectiva se deben considerar las siguientes: que el grupo sea tan grande que resulte impráctica la acción individual; que existan cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo; que los elementos de la acción o de las excepciones sean comunes; que los representantes del grupo actúen justamente como tales, entre otras.

3.2.4. Ombudsman Ambiental como una alternativa viable.

El ombudsman es una figura que se trasladó de los países escandinavos concebidos para una función muy distinta a la que se ha adoptado en nuestro país y en otros países que han copiado la figura.

Como decíamos, originalmente el ombudsman nace en los sistemas parlamentarios de los países escandinavos, en los que el pueblo sólo elige a los miembros del parlamento y no al titular del Ejecutivo como ocurre en nuestro país. En estos sistemas parlamentarios existen gabinetes, cuyo titular es el Jefe de Estado.

En este esquema, surge la figura del ombudsman ya que el parlamento necesita de un órgano que le informe del desempeño del gabinete, recibiendo quejas en contra del mismo y si existe alguna irregularidad además de informar al Parlamento de la misma, le recomienda las medidas que puede tomar. En este sentido se explica que las recomendaciones del ombudsman no sean coactivas, toda vez que en base a la recomendación que hace al Parlamento, respecto de la actuación del gabinete, éste puede resolver no otorgar votos de confianza sobre la forma en que el gabinete está llevando a cabo la administración pública. Esta figura se copió en muchos países adaptándola a las necesidades propias, sin embargo se fue desnaturalizando la figura, hasta llegar a lo que actualmente conocemos como tales, dentro de los que se encuentran las Comisiones de Derechos Humanos y un sinnúmero de especializados en diversas materias como son los llamados ombudsman financieros, los de transparencia y acceso a la información y actualmente los ambientales.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial se incorpora como un ombudsman especializado en materia ambiental, la cual por su alta complejidad y tecnicismo requiere de especialistas conocedores de dichas materias, el cual, a través de sus procedimientos de atención de denuncias o de investigación de oficio, vigila el cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial por parte de todas las autoridades a las que las diversas leyes atribuyen competencias y determinadas funciones, las cuales si no se cumplan a cabalidad originan actos u omisiones que repercuten en el ambiente y en la ordenación del territorio afectando a los particulares.

En este sentido, la Procuraduría al recomendar a las autoridades el estricto cumplimiento de la legislación, analiza técnica y jurídicamente las diversas disposiciones jurídicas que se actualizan en el caso en concreto y armoniza los preceptos que en ocasiones aparentemente son contradictorios o que aparecen desarticulados en el sistema jurídico, interpretando la legislación que ya de por sí resulta compleja para su mejor aplicación, por lo que la fuerza de sus resoluciones se basa en la legitimación y autoridad moral que la misma forje mediante la solidez técnica y jurídica de su actuación y resoluciones, las cuales, aunque controvertibles, puedan ser sólidamente sustentadas con argumentos razonables que armonicen la aplicación de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal.

4. Otras experiencias.

4.1. Comparativo del acceso a la justicia ambiental y la protección de los derechos difusos y colectivos en los países que tienen una legislación más avanzada en esta materia. (Europa occidental, Argentina, Colombia, Brasil y Estados Unidos)

El desarrollo de las acciones colectivas básicamente inició en Estados Unidos en el año de 1938 y paulatinamente fue trascendiendo a otros países del continente Americano, haciéndose más intensa esta protección de los derechos difusos vía el ejercicio de acciones colectivas a partir de 1966, en que hubo una reforma en el procedimiento civil norteamericano.

La influencia de esta tendencia en los países de América Latina ha sido tardía, lo cual probablemente se debe a que en ellos ha predominado la tradición jurídica romana, lo cual ha generado que el aparato siga el modelo europeo de prevenir daños al ambiente y a otros derechos humanos y no de cobrar indemnizaciones, pues en estos países no está permitida la cuota litis, figura que si está permitida en el derecho anglosajón y que en gran parte ha contribuido al éxito de las acciones colectivas en Estados Unidos.

En este apartado se analizarán sólo algunos países en los que la protección de los derechos difusos o colectivos, entre los que se encuentran los derechos ambientales, se encuentra más desarrollada.

PAÍS	ESTADOS UNIDOS
Mecanismos y figuras jurídicas para lograr el acceso a la justicia ambiental.	En este sistema existe a nivel procesal una figura de gran relevancia en esta materia conocida como la class action, mediante la cual se permite que ciertas ONG'S o un determinado sector social ejerciten una acción judicial, ya sea para cobrar daños y perjuicios o para impedir violaciones a ciertos derechos humanos. En 1938, la regla 23 de las reglas federales del procedimiento civil adoptaron esta acción de grupo, cuya reforma de 1966 establece ciertos requisitos para ejercitar la acción, entre los que se encuentra que se trate de un grupo de ciertas dimensiones, con características comunes.

	<p>Básicamente las acciones colectivas tienen por objeto proteger los derechos del consumidor o del ambiente, cuya protección puede ser de dos tipos, la conocida como damage class action, para cobrar daños y perjuicios por la destrucción del ambiente, o la injunctive class action para prevenir daños al ambiente sin exigir el pago de daños y perjuicios, es decir, a diferencia de la primera, sólo busca dar órdenes, prohibir o suspender actos de autoridades que toleren o dañen al ambiente o ciertos grupos, en lo que podría semejarse al juicio de amparo mexicano, difiriendo en lo que se refiere al interés jurídico que se requiere, la procedencia incluso por omisiones y la naturaleza y efectos de la sentencia.</p> <p>Prácticamente las injunctive class actions tienen como objetivo proteger derechos humanos de relativo reciente reconocimiento, tales como el derecho a gozar de un ambiente sano, disfrutar del paisaje e imagen urbana, que lamentablemente, por interpretaciones y criterios rígidos, no se han protegido totalmente por el juicio de amparo, aunque si existen ciertos antecedentes de casos en los que se ha logrado una efectiva protección de los mismos vía el juicio de amparo.</p>
<p>Reconocimiento Constitucional del Derecho a gozar de un medio ambiente adecuado</p>	

PAÍS	BRASIL
<p>Mecanismos y figuras jurídicas para lograr el acceso a la justicia ambiental.</p>	<p>Brasil cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en esta materia, siguiendo a Estados Unidos, la cual prevé una acción especial en materia ambiental contenida en la Ley N° 7. 347 del año de 1985 que contempla la acción pública de responsabilidad por daños causados al ambiente, a bienes con valor histórico o artístico o aquellos que tienen un valor artístico o paisajístico e incluso afectaciones a los consumidores, quedando legitimado el Ministerio Público para el ejercicio de esta Acción, por los intereses que tutela.</p> <p>Esta legislación no sólo se queda en el ámbito civil o administrativo, sino que trasciende a la materia penal donde se regula claramente la responsabilidad de las personas jurídicas, la cual en otros países latinoamericanos e incluso en México, aún no es plenamente ni adecuadamente regulada.</p> <p>Los tipos de derechos colectivos conforme al Código de Defensa del Consumidor de fecha 11 de septiembre de 1990 y la doctrina brasileña (ley 8078, marzo de 1991) son los siguientes: difusos, colectivos en sentido estricto o individual homogéneo.</p> <p>Los derechos difusos pertenecen a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables, en este tipo de derechos se encuentra el derecho ambiental y se caracterizan porque las personas que componen la comunidad no están ligadas por ningún vínculo jurídico, sólo circunstancias de hecho; los derechos colectivos en strictu sensu pertenecen a una colectividad de personas indeterminadas pero</p>

	<p>determinables, por ejemplo los derechos indígenas o ejidales y se caracterizan porque existe una relación previa de carácter jurídico. No obstante estas diferencias, cabe destacar que todos ellos son derechos subjetivos, aunque no entendidos en su sentido tradicional.</p> <p>También es interesante la manera en que se tratan dichos derechos, ya que por su naturaleza producen la consecuencia que la satisfacción de uno implica la satisfacción de todos los integrantes de la comunidad, sin embargo, en caso de que no proceda la acción, los directamente lesionados podrían promover su acción individual.</p> <p>En lo que se refiere a la sentencia, ésta tiene efectos erga omnes y secundum eventum litis, para beneficio de los interesados, siempre y cuando la sentencia sea favorable al grupo.</p> <p>Por último, es importante destacar que la Ley N° 9.605 de Crímenes Ambientales que data del año de 1998 prevé la transacción entre el Ministerio Público y el infractor, dando como resultado que gran parte de la problemática ambiental se resuelva mediante acuerdos en los que se compromete el responsable a prestar servicios de limpieza y mantenimiento de áreas verdes.</p>
<p>Reconocimiento Constitucional del Derecho a gozar de un medio ambiente adecuado</p>	<p>Desde el año de 1988 se reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución de Brasil, siendo uno de los primeros países que lo incorporan a nivel Constitucional, junto con Chile y Perú.</p>

<p>PAÍS</p>	<p>ARGENTINA</p>
<p>Mecanismos y figuras jurídicas para lograr el acceso a la justicia ambiental.</p>	<p>Argentina tiene un mecanismo muy efectivo en lo que se refiere a la reparación del daño, pues en este país cuentan con una responsabilidad civil objetiva, lo que significa que independientemente del dolo o culpa, el daño debe ser reparado por quien lo produjo, estando legitimados para intentar esta acción tanto el afectado, como el defensor del pueblo, el Ministerio Público y las Asociaciones registradas que defienden ese tipo de intereses ambientales.</p>
<p> </p>	<p>Reforma Constitucional al artículo 41 durante el año de 1994 a efecto de tutelar el derecho a un medio ambiente sano como un derecho colectivo, intergeneracional cuya afectación de lugar a la indemnización.</p>

<p>PAÍS</p>	<p>COLOMBIA</p>
<p>Mecanismos y figuras jurídicas para lograr el acceso a la justicia ambiental.</p>	<p>Los mecanismos para lograr un cumplimiento de la legislación ambiental en este país, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, aún recae en el juicio de amparo, el cual en Colombia fue adoptado con el nombre de acción de tutela, la cual puede ejercitarse contra la acción u omisión de cualquier autoridad o incluso de los particulares que vulneren los derechos fundamentales. Adicionalmente se incorporan como mecanismos la acción de constitucionalidad, el recurso contencioso administrativo, la acción de cumplimiento y la acción penal y civil.</p>

	También se establece la acción popular
Reconocimiento Constitucional del Derecho a gozar de un medio ambiente adecuado	La Constitución de 1991 plasma los principales principios de derecho ambiental, los cuales se dispersan a lo largo del articulado Constitucional en los que se abarca lo relativo a la política y gestión ambiental, los instrumentos para la gestión integral del ambiente, los derechos y obligaciones en torno al ambiente tanto del sector público como privado y la responsabilidad por el daño ambiental.
ZONA	EUROPA OCCIDENTAL
Mecanismos y figuras jurídicas para lograr el acceso a la justicia ambiental.	<p>En diversos países de Europa Occidental existen ONG'S que representan a ciertos sectores o grupos sociales a efecto de defender sus derechos, en los que se reconoce un interés legítimo para actuar, a manera de representación sin mandato de sus representados, toda vez que el representado no tiene propiamente una garantía de audiencia en juicio, pero esto no se ha considerado un obstáculo para que las organizaciones actúen.</p> <p>En Francia se puede promover la protección al ambiente conforme a la ley de 10 de julio de 1976, la cual en su artículo 40 reconoce la representación para iniciar juicios en bien de la naturaleza.</p> <p>En Alemania se han creado asociaciones para ejercitar acciones semejantes a la class action pero sólo en su modalidad de injunctive class action, pues no se reconocen las mismas para el cobro de daños y perjuicios.</p> <p>En Suiza, también se han formado diversas asociaciones que tienen como objetivo principal la protección del ambiente, el paisaje urbano y la imagen urbana. Las ONG'S tienen una acción siempre y cuando reúnan ciertos requisitos para demandar a un órgano de la administración (verbandssklage).</p>
Reconocimiento Constitucional del Derecho a gozar de un medio ambiente adecuado	Toda la tendencia europea es semejante a las acciones preventivas de los daños al ambiente y a los derechos humanos de las injunctive class actions del derecho anglosajón.

4.2. Distintas soluciones al problema de la legitimación en otros países.

Con la finalidad de responder a la problemática de la legitimación para la defensa del derecho al ambiente, se han implementado diversas modalidades de acciones judiciales.

- **Acción Popular**

La acción popular es un tipo de acción “judicial” que otorga legitimación expresa en favor de todos y cada uno de los habitantes de un Estado para accionar judicialmente en defensa de determinados derechos o intereses reconocidos por la norma. De tal modo, se exige al demandante de la obligación de demostrar un interés personal y directo en el bien que pretende resguardar judicialmente.

Las legislaciones de diferentes países han adoptado diversas modalidades de acción popular como mecanismo de tutela judicial de los derechos de pertenencia colectiva; entre otros, el derecho al ambiente sano y equilibrado, el derecho a la conservación del patrimonio histórico, cultural y paisajístico, los derechos del consumidor, etc.

Constituyen algunos ejemplos de reconocimiento de diversas modalidades de acción popular en materia ambiental:

- La Constitución de la República Federativa de Brasil (1988) Art. 5, inc. LXXIII
- La Constitución Política de la República de Costa Rica (1994) Art. 50
- La Constitución Política de Portugal (1976) Art. 66, inc. 3
- El Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales del Perú (1990) Art. III
- Constitución del Estado de Illinois, EE.UU (1970) Art. XI; inc.2

- **Legitimación de Órganos Estatales**

De modo tradicional, el Estado ha asumido la defensa y protección de los intereses generales de la sociedad a través de órganos ya existentes como el Ministerio Público.

En este sentido, las legislaciones de diferentes países han ampliado la esfera de facultades o competencias de dichos órganos a la tutela de los intereses de pertenencia colectiva, como el derecho al ambiente sano, los derechos del consumidor, etc.

- **Legitimación a favor de asociaciones registradas**

Numerosos estados reconocen legitimación para accionar judicialmente a favor de asociaciones que tienen por objeto la conservación y preservación ambiental. En cada caso, las legislaciones difieren respecto a los requisitos formales exigidos a las asociaciones para ser habilitadas como litigantes. A modo de ejemplo, en Italia y Dinamarca sólo se reconoce legitimación a favor de un número limitado de asociaciones, definidas expresamente por una norma jurídica, en tanto que en Perú, la legislación posee un espíritu más amplio, otorgando legitimación de modo general a las ONGs sin fines de lucro que tengan por objeto la defensa

del ambiente (Cfr. Art. 140. Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales del Perú).

Argentina, España, Brasil, Alemania, entre otros, son algunos de los Estados que reconocen legitimación a favor de asociaciones para la tutela de intereses de pertenencia colectiva.

- **Ejemplos de solución al problema de la legitimación**

Como hemos mencionado brevemente, los mecanismos judiciales para la defensa del medio ambiente difieren de país en país. A continuación veremos diferentes definiciones de la legitimación para individuos y ONGs en relación al derecho de un ambiente sano y limpio:

- **Alemania:** El sistema alemán permite a cada ciudadano apelar a su derecho de acceso a la información ambiental en los tribunales. Se pueden presentar demandas sobre temas ambientales generales sólo en caso de violación de una norma jurídica y si afecta el derecho de los individuos. Se otorga legitimación bajo ciertas condiciones a algunas asociaciones relacionadas con la protección de la naturaleza.
- **Argentina:** La Constitución Argentina reconoce al "amparo colectivo" como medio o herramienta judicial para la protección del derecho al ambiente sano, el derecho a la igualdad ante la ley o el derecho a no ser discriminado, y los derechos del usuario y el consumidor. Se trata de un remedio rápido, desprovisto de formalismos que permite una rápida intervención de un juez, tendiente a hacer cesar cualquier acción u omisión que amenace, lesione o viole el derecho invocado por el o los afectados.

La legitimación para la interposición de la acción de amparo colectivo se reconoce en favor del afectado, las asociaciones registradas y el Defensor del Pueblo (Ombudsman). El término "afectado" ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Al margen de cualquier postura -ya sea amplia o restrictiva- sobre la legitimación, ésta debe ser contextualizada en el marco de los derechos de pertenencia colectiva, y ya no bajo los tradicionales criterios de comprensión de los derechos individuales.

- **Austria:** si las autoridades fallan en la implementación de las leyes o actúan incorrectamente, los individuos pueden presentar demandas en tribunales civiles, penales y constitucionales sólo cuando se vean afectados sus derechos individuales. Las ONGs pueden interponer demandas judiciales ante tribunales civiles y de arbitraje.
- **En Dinamarca:** toda persona que tenga un interés individual substancial puede hacer una demanda ante un tribunal. Muchas demandas ambientales son elevadas a los tribunales de Dinamarca como casos penales. La primera vez que se consideró que una ONG ambientalista tenía derecho a iniciar una acción legal sin estar obligada a invocar la

afectación de los intereses económicos de sus miembros fue en 1994, cuando la Sociedad Ornitológica Dinamarquesa inició una acción legal contra el Ministerio de Transporte.

- En España: se otorga legitimación a los individuos interesados y afectados ante los tribunales civiles y de mediación. Todo ciudadano y las ONGs pueden iniciar acciones legales ante tribunales penales para prevenir posibles daños al medio ambiente. Cuando los funcionarios públicos no cumplen con las disposiciones legales o fallan en la implementación de las mismas, se puede acudir a los tribunales para demandar los daños. Se pueden demandar casos civiles y aún penales.
- Grecia: El sistema griego otorga legitimación para interponer acciones judiciales a los individuos particulares y a las ONGs si se presenta una prueba de interés legal. En los tribunales penales, sólo los particulares tienen legitimación. Cuando un funcionario público no actúa correctamente, se puede exigir una indemnización ante un tribunal civil y uno penal.
- Holanda: las ONGs no tienen la posibilidad de participar activamente en casos penales. Una apelación ante los Tribunales dura aproximadamente dos años. Es difícil elevar demandas sobre delitos cometidos por la autoridad pública, y en estos casos, es mejor acudir a los tribunales civiles para iniciar las demandas.
- Irlanda: un número muy limitado de casos ambientales son llevados a la corte. Muchos de ellos se refieren a temas de planeamiento. El tipo de acción principal que llevan a cabo los Tribunales que se relacionen con casos ambientales y de información es la revisión judicial de la decisión de una autoridad pública. Sólo los individuos afectados y las ONGs tienen permiso para actuar ante un Tribunal Constitucional.
- Noruega: otorga legitimación a los individuos y ONGs. Los individuos afectados y ONGs pueden iniciar acciones legales contra el Gobierno.
- Portugal: El sistema portugués otorga legitimación ante los tribunales civiles a todos los individuos. Sólo los individuos afectados tienen legitimación ante los tribunales penales. Todas las ONGs pueden iniciar acciones legales ante tribunales civiles y penales. Ni los individuos ni las ONGs tienen legitimación ante tribunales Constitucionales en temas ambientales.
- Suiza: las ONGs que existen desde hace al menos 10 años tienen legitimación para iniciar acciones legales en casos de proyectos relacionados con procedimientos de EIA.

5. Recomendaciones prácticas y sugerencias de actuación a los ciudadanos.

5.1. ¿Cómo ejercer el derecho a gozar de un medio ambiente sano?

En el Distrito Federal se puede ejercer el derecho a gozar de un medio ambiente sano, básicamente desde tres perspectivas a saber, la administrativa, la penal y la constitucional.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, existen diversas autoridades dentro de la Administración Pública Federal y Local que tienen, dentro de la esfera de su competencia, incidencia en la aplicación de las leyes de protección del ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico.

CUADRO DE AUTORIDADES AMBIENTALES Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PRINCIPALES AUTORIDADES FEDERALES	PRINCIPALES AUTORIDADES LOCALES
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Comisión Nacional Forestal Comisión Nacional del Agua Secretaría de Desarrollo Social Instituto Nacional de Antropología e Historia	Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal y sus órganos desconcentrados: Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural Órganos Político Administrativos Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal. Secretaría de Cultura

Estas autoridades instauran procedimientos administrativos dentro del ámbito de su respectiva competencia, a efecto de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental y de desarrollo urbano, tanto a nivel federal como local, pues recordemos que la materia ambiental es una materia concurrente, en la que las leyes marco distribuyen competencias entre las autoridades municipales, de las entidades federativas y federales, sobre un mismo objeto de protección, lo cual muchas veces hace compleja la aplicación de dichas leyes, aunado al sinnúmero de disposiciones administrativas, reglamentos, acuerdos, decretos, lineamientos, normas oficiales, normas ambientales del Distrito Federal, entre otros, que deben cumplirse adicionalmente a lo previsto en las distintas leyes.

A nivel federal la presentación e investigación de la denuncia ambiental, denominada denuncia popular compete a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mientras

que en el Distrito Federal es facultad de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Para saber si un asunto es competencia de la Federación o del Distrito Federal, se debe analizar la distribución de competencia establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley de Aguas Nacionales, revisando también si existe algún convenio de coordinación o colaboración firmado entre Federación y Estados u otra disposición administrativa por la cual el Distrito Federal haya asumido facultades, los cuales son escasos en la administración pública, pues a pesar de estar prevista la figura, no ha tenido el desarrollo que se esperaba para una efectiva coordinación de actividades en pro de la protección de la naturaleza y los recursos naturales.

Si se trata de una materia que es competencia del Distrito Federal, se tiene que revisar la distribución de facultades que hace la Ley Ambiental en sus artículos 8º, 9º, 10 y 11 a efecto de determinar ante qué autoridad acudir. El mismo ejercicio debe hacerse con la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, la Ley de Vivienda, la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal, la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal o la Ley de Aguas del Distrito Federal, para determinar en el caso concreto, a qué autoridad pueden las personas exigir el respeto de los derechos ahí establecidos.

Administrativamente un asunto puede también pasar por otras instancias que de manera refleja pueden tener incidencia en materias ambientales, como pueden ser los juzgados cívicos y la Procuraduría Social, sin embargo ante éstas el bien jurídicamente tutelado ya no es el ambiente sino la convivencia entre los habitantes.

Los procedimientos Administrativos pueden, en una etapa procedimental posterior, llegar incluso a ventilarse ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el ámbito local o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.1.1. Órganos jurisdiccionales.

En materia ambiental, como en la mayoría de las materias, una misma conducta puede, además de implicar una infracción administrativa, ser constitutiva de un delito, el cual deberá investigarse por el Ministerio Público Federal o Local, en su caso, y resolverse por un juez penal, siguiéndose ya no un procedimiento administrativo, sino jurisdiccional, en el que se dictará una sentencia.

En materia de reparación del daño ambiental, se siguen las reglas del procedimiento ordinario civil, toda vez que la Legislación Ambiental remite para tales efectos al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Adicionalmente, cabría la tutela de los derechos ambientales y urbanísticos a través del juicio de amparo, sin embargo, como se ha referido anteriormente, nuestro país aún no se encuentra muy avanzado en lo que se refiere a la tutela efectiva de derechos humanos de la segunda y tercera generación, por lo que para lograr que el juez de amparo declarara procedente una demanda que versara sobre la protección de derechos ambientales, paisajísticos o urbanísticos, se tendría que acreditar un interés jurídico y la existencia de un agravio personal y directo, sin embargo en tratándose de derechos difusos se tendrían que invocar las tesis o criterios jurisprudenciales que existen en la materia, en los que se ha reconocido la protección de derechos difusos o colectivos a pesar de no existir un agravio personal y directo. A pesar de que actualmente no es imposible lograr una tutela de el derecho ambiental, vía el juicio de amparo, la misma si resulta complicada por los términos en que está redactada la Ley de Amparo, en la que se exige acreditar un interés jurídico, aunado a la problemática que podría conllevar la relatividad de las sentencia se amparo, por lo que, mientras no se apruebe el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, se requieren de argumentaciones minuciosas y hasta sofisticadas así como de jueces flexibles, y empapados de la regulación que internacionalmente se está dando a este tipo de derechos para lograr que proceda la protección de la justicia de amparo en un asunto de esta naturaleza .

5.1.2. Organismos Internacionales.

A nivel internacional existen diversos instrumentos jurídicos suscritos por México, en los que se reconoce el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar como un derecho humano, por lo que indirecta o directamente, dependiendo del tribunal internacional de que se trate, se puede solicitar la protección de ese derecho a las autoridades de el país de que se trate.

En este sentido, a nivel del sistema universal de protección de los derechos humanos se encuentran diversos instrumentos que reconocen derechos Humanos entre los que se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los cuales se desprende el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, a nivel Regional existe la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" del que se derivan la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que pueden intervenir una vez que se hayan agotado los procedimientos internos o bien cuando se acredite que estos no tutelan de manera efectiva los derechos humanos por no contar con mecanismos adecuados para tal efecto y se caiga en una denegación de Justicia. Se tendría que probar que el recurso Interno es adecuado, eficaz, idóneo y efectivo, lo cual no necesariamente se cubre con el amparo, sobre todo en tratándose de los derechos humanos de segunda y tercera generación, por lo que podría en algunos casos entrar la protección directa de la CIDH..

Adicionalmente, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, México y Canadá, se suscribieron varios acuerdos paralelos, uno de ellos es

el convenio paralelo en materia ambiental, conocido como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), cuyo principal objetivo es el fomento de la aplicación efectiva de la legislación ambiental interna.

El organismo creado para aplicar dicho acuerdo, es la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual es una organización internacional integrada por Canadá, Estados Unidos y México, que fue creada para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Cabe destacar que este Acuerdo complementa las disposiciones ambientales contenidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La CCA realiza su trabajo a través de sus tres órganos principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). En estos órganos, el Consejo es el cuerpo gobernante, el Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo y el Comité Consultivo Público Conjunto tiene la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

Este acuerdo paralelo dispone, en sus artículos 14 y 15, los medios por los cuales cualquier persona que viva en alguno de los tres estados parte, puede aportar información que aclare los hechos relativos a la aplicación del derecho ambiental de cualquiera de los tres países.

El Procedimiento es relativamente sencillo y conforme al artículo 14 se realiza de la siguiente manera: cualquier persona u organización no gubernamental puede aseverar que algún Estado parte del ACAAN no aplica de manera efectiva alguna ley ambiental y por ende, someter el escrito respectivo al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, pues esta es la institución creada para hacerse cargo de la instrumentación del ACAAN. Si se determina que la petición satisface determinados criterios y factores (señalados en los párrafos 1 y 2 del artículo 14), se solicitará una respuesta a la Parte mencionada en la petición.

Tomando en cuenta esa respuesta, la Comisión puede proceder a elaborar un expediente de hechos, según lo estipula el artículo 15, en ese expediente se describe, de la manera más objetiva posible, lo siguiente:

- El desarrollo del asunto,
- Las obligaciones de la Parte conforme a la ley en cuestión,
- Las acciones de la Parte en cuanto al cumplimiento de esas obligaciones y
- Los hechos relevantes de la aseveración presentada en la petición del incumplimiento de la aplicación efectiva de la legislación.

Cabe mencionar que este proceso puede llevar meses o hasta años, sin embargo, una vez concluido, el Consejo puede, con al menos dos tercios de los votos, hacer público el expediente de hechos final en el que se ofrece información sobre las prácticas de aplicación que pueden servir a los gobiernos, así como a los peticionarios y otros miembros interesados de la ciudadanía.

Como se ha visto, la gama de protección del derecho a gozar de un medio ambiente adecuado es bastante amplia, tanto a nivel nacional, ya sea en sus ámbitos municipales, locales o federales, o bien a nivel Internacional, a través del sistema Universal y Regional de Protección a los Derechos Humanos, sin embargo estos mecanismos aún son poco conocidos y por ende poco explorados.

6. Conclusiones

Como ha quedado explicado en este documento, para solucionar conflictos ambientales, se dispone ahora de leyes especialmente enfocadas hacia la protección de los recursos naturales. No obstante, hay varios temas pendientes, entre ellos, la creación de tribunales y peritos especializados, así como el reconocimiento de los derechos colectivos.

El proceso que pinta de verde las Constituciones Políticas de distintos países mantiene un paso firme desde hace dos décadas, abriendo grandes espacios a la discusión de soluciones legales para el creciente deterioro ecológico que con el paso del desarrollo industrial y económico se agrava de forma constante.

Sin embargo, la ingeniería del derecho ambiental enfrenta enormes desafíos para ser eficaz en su propósito de proteger los recursos naturales y promover el desarrollo sustentable. La gran complejidad científico-técnica que suponen los casos ambientales, que demandan muchas veces soluciones inéditas a problemas inéditos, plantea la conveniencia de crear tribunales especializados en la materia, según señalan expertos.

Del análisis realizado a la experiencia de otros países en la solución de los problemas ambientales, se observan ciertas pautas comunes, cada nación marcó su propio ritmo en el diseño de mecanismos jurídicos para defender intereses muchas veces colectivos y difusos.

Es evidente, de acuerdo al nuevo paradigma de la gestión y de la defensa ambiental que, en el diseño y estructuración de la justicia ambiental, destaca la urgencia de que los gobiernos, de la mano de las sociedades civiles de cada nación, examinen los retos que entraña la situación ambiental y sobre todo la manera cómo el derecho puede contribuir a enfrentar esos desafíos.



De acuerdo a nuestro análisis, es de resaltar como los tratados y acuerdos internacionales han ido prácticamente desarrollando la necesidad de construir un marco constitucional medioambiental que integró los derechos individuales con los económicos y sociales.

La justicia ambiental en México encara problemas para la aplicación efectiva de la ley que son de carácter institucional, presupuestal, en algunos casos de falta de voluntad política y necesita además seguir avanzando en el perfeccionamiento del marco legal. La Constitución mexicana contempla el derecho de la población a poseer un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que, es indispensable que se provean los mecanismos y procedimientos administrativos y judiciales adecuados para la aplicación de ese precepto.

El acceso a la justicia es sin embargo difícil de hacerse efectivo en México pues las leyes secundarias establecen sólo el esquema de afectación directa, que para efectos prácticos resulta una limitante en materia de derecho ambiental, en nuestro país una persona puede ampararse sólo si son violadas sus garantías individuales, pero en los casos medioambientales la afectación no es directa sino colectiva o indeterminada, lo que significa que no hay posibilidad de interponer esa figura jurídica en los asuntos ambientales; en ese sentido, es necesario que se reformen algunas leyes como la de Procedimiento Administrativo y la de Amparo. Para cumplir con el propósito de proteger el ecosistema y promover el desarrollo sostenible se requiere además de un sistema eficaz para fincar responsabilidades a servidores públicos, en los casos en que éstos se resistan a ejercer sus facultades.

Actualmente los ministerios públicos requieren de especialización y los jueces de mayor conocimiento de la ley, así como de más sensibilidad ante los asuntos del medio ambiente.

El presente documento no pretende agotar el tema relativo al acceso a la justicia ambiental, tiene un enfoque de carácter general e informativo, que lo mismo pueda servir de orientación al desprotegido, con dificultades económicas para contratar a un especialista, pero que requiere el auxilio de los medios legales de defensa para reclamar su derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, que a aquel con la capacidad suficiente de consultar a expertos.

El documento pretende abrir el dialogo y la discusión, poner el tema sobre la mesa, para continuar desarrollando la ingeniería jurídica que permita una eficiente y eficaz acceso a la justicia ambiental.



7. Anexos y Bibliografía.

BIBLIOGRAFÍA.

CABRERA ACEVEDO, LUCIO; *El amparo protector del Derecho al Ambiente y de otros derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000.

GUDIÑO PELAYO, JOSÉ DE JESÚS; *El Estado contra sí mismo*, México, Noriega Editores, 1998.

LEFF ENRIQUE (Coordinador), *Justicia Ambiental: Construcción y Defensa de los Nuevos Derechos Ambientales, Culturales y Colectivos en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ARTURO; *Hacia una nueva Ley de Amparo*; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

CONFERENCIAS, CURSOS Y TALLERES.

Actualización en materia de Amparo y Control Constitucional, efectuado los días 15 y 16 de octubre de 2003, Barra Mexicana Colegio de Abogados, Comisión de Derecho Constitucional y Amparo:

Mesa Redonda El juicio de Amparo y los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos, Mtra. Gisela Oscós Said, Mtra. Gabriela Rodríguez Huerta, Dr. Juan de Dios Gutiérrez Baylón.

Mesa Redonda: Interés Jurídico, Interés Legítimo y Tutela de los Derechos Difusos y Colectivos, Dr. Eduardo Ferrer McGregor, Dr. Lucio Cabrera, Mgdo. Alberto Pérez Dayán.

Segundo Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, 10 octubre de 2003.

El Interés jurídico y el Medio Ambiente, Lic. Miguel Ángel Cancino Legitimidad Procesal, Dr. Barry Hill.

HEMEROGRAFÍA.

PEÑA CHACÓN, MARIO; *La jurisdicción Ambiental en el Nuevo Código Procesal de Costa Rica*, en Revista Lex, 3ª época, Año VII, Enero 2003, Núm. 91.

ROJAS AMANDI, VICTOR MANUEL; *El derecho Internacional Público del Medio Ambiente al inicio del siglo XXI*; en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. II, 2002.



La impartición de Justicia en el Distrito Federal, 1995-1999; Memoria de Gestión del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Mesta, Marielena, representante del Centro Mexicano de Derecho Ambiental. *Semanario Tierramérica*

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES.

Declaración de Jueces de Latinoamérica sobre la Justicia Ambiental.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU.
Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José.
Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo,