

## MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA AMBIENTAL

Rosa María DÍAZ LÓPEZ\*  
Juan Manuel ORTEGA MALDONADO\*\*  
Laura Elizabeth MÉNDEZ GARCÍA\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*. III. *El acercamiento a la responsabilidad ambiental*. IV. *Mediación y conciliación en los conflictos ambientales*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

### I. INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de garantizar el derecho al acceso a la justicia pronta y expedita considerado en el artículo 17 constitucional, se han implementado los medios alternativos de solución de controversias, conformados por la mediación, la conciliación y el arbitraje, los cuales contribuyen a desahogar el exceso de trabajo que hay actualmente en todos los tribunales, y proporcionarle a las personas un desenlace a los conflictos que afectan su esfera jurídica, en el que todos los interesados en el asunto puedan quedar conformes, y que pueda darse en un tiempo menor al que tardaría en resolverse un juicio.

Al respecto, los medios alternativos de solución de controversias aplicables en la materia ambiental son la mediación y la conciliación, los cuales se

---

\* Licenciada, maestra y doctora en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigadora titular en el Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica (CITEJYC) de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y catedrática en el área de Posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL.

\*\* Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; miembro del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas.

\*\*\* Profesora investigadora en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

encuentran consideradas en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

## II. CONSIDERACIONES EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Como parte de la evolución en la impartición de justicia, cabe destacar la importancia y trascendencia que tienen los derechos humanos en nuestro sistema jurídico a partir de la reforma constitucional de 2011, dentro de los cuales se encuentran el derecho a un medio ambiente sano y al acceso, disposición y saneamiento de agua, contenidos dentro del artículo cuarto, párrafos quinto y sexto, del texto constitucional.

Esta injerencia de los derechos humanos dentro del sistema jurídico nacional, con todos sus efectos, nos ha llevado a transitar hacia una justicia progresiva, efectiva y más cercana a la realidad del país.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que es reglamentaria del artículo 4o. constitucional, establece la responsabilidad ambiental derivada del daño ocasionado al medio ambiente, señalando que quien lo cause será responsable de repararlo, con lo cual se fortalece y se resalta la importancia del derecho humano a un ambiente sano.

Estos derechos son exigibles por medio de procesos judiciales y administrativos a través de la reparación y la compensación, que son establecidos por la misma Ley como mecanismos que son una vía de tutela judicial efectiva para garantizar el ya mencionado derecho humano, con medidas como el pago por indemnización a cargo del contaminador, las acciones procesales para exigir la responsabilidad ambiental ante órganos jurisdiccionales y el derecho a utilizar medios alternativos de solución de controversias en materia ambiental, con la finalidad de obtener el mejor resultado en el menor tiempo posible.

El objetivo de fincar la responsabilidad ambiental es obtener la reparación del daño, al mismo tiempo que la imposición de la sanción por causarlo, por lo que es necesario comprobar el daño o la circunstancia específica que perjudica a los ecosistemas, a los recursos naturales, a la biodiversidad o al medio ambiente en general, vulnerando de manera directa o indirecta nuestro derecho humano, individual o colectivo, por lo que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental resulta complementaria a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al materializarse tanto como una ley preventiva como con la forma de una ley sancionadora; y si nos enfocamos precisamente en su título segundo,

encontramos que se trata de una ley de tutela judicial efectiva derivada del artículo 17 constitucional.

De lo anterior podemos señalar que la materia ambiental, vista desde el enfoque de los derechos humanos, incide y afecta en otras áreas del derecho, por lo cual resulta indispensable contar con vías alternas que permitan dar solución eficaz y efectiva a los conflictos ambientales que se pudieran presentar.

### III. EL ACERCAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La responsabilidad ambiental vista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental señala que será responsable quien provoque el daño, por lo que sólo establece como base el acto de contaminar, y carece de la figura de responsabilidad extendida o compartida, que ya es común en otros Estados.

Cabe resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado criterios en tesis aisladas que contemplan al derecho humano al medio ambiente sano en dos dimensiones; la primera de ellas, considerada como individual, dado que la violación de ese derecho puede afectar tanto directa como indirectamente a la esfera jurídica de las personas de forma relacionada con otros derechos.

Por otra parte, se considera una dimensión colectiva, pues también conforma un interés universal concerniente a toda la humanidad, así como a las generaciones presentes y futuras.<sup>1</sup>

Con esta concepción bidimensional del derecho al medio ambiente sano que propone la Sala se considera que se debe replantear la manera en que se entienden y se aplican este tipo de garantías, hacer más accesible su protección por la vía jurisdiccional, y, consecuentemente, por medios alternos de solución de controversias.

Es importante señalar que el artículo 4o. constitucional no es restrictivo en este aspecto, pues la Constitución establece como responsable de daño a particulares o entidades públicas.

Los medios alternativos de solución de controversias considerados en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en un primer momento son una forma de garantizar el derecho humano a la tutela efectiva del Estado, junto con los derechos humanos de acceso e impartición de justicia ambiental. En segundo lugar, también son mecanismos para la reparación y compensación de daños ambientales.

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho a un medio ambiente sano. Su dimensión colectiva y tutela efectiva*. Primera Sala. Tesis Aislada 1a. CCXCII/2018 (10a.).

Es por ese carácter promotor del respeto a los derechos humanos que se habla de la necesidad de darle una mayor preponderancia a la justicia ambiental tanto por la vía jurisdiccional como por las vías alternas en comento.

En cuanto al fortalecimiento por la vía jurisdiccional, es preciso resaltar la necesidad de un tribunal especializado en materia ambiental y en la importancia que debe guardar la responsabilidad ambiental en los procesos, al considerársele con el mismo peso que los demás tipos de responsabilidad, y no de forma complementaria, pues a pesar de que es una materia relativamente nueva, el derecho ambiental tiene implicaciones en todas las demás ramas del derecho, por lo que este tipo de responsabilidad está latente en casi todos los actos jurídicos y políticos, y será necesario atender de forma precisa, completa y satisfactoria los conflictos que se presenten en ese ámbito.

Por su parte, tratándose del fortalecimiento de la vía no jurisdiccional, y con base en el contenido y el objetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, se considera necesario enfocar nuestros esfuerzos en los centros alternativos de solución de controversias, y robustecerlos con especialistas en materia ambiental, además de una mejor reglamentación para su aplicación.

#### IV. MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES

Con la finalidad de hacer efectiva la figura de responsabilidad ambiental, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental establece que por el daño causado debe haber una indemnización, para lo cual existe la posibilidad de utilizar alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales se encuentran considerados en el título segundo de la Ley, abarcando del artículo 47 al 51.

##### 1. *Mediación-conciliación*

Este mecanismo pertenece al sistema autocompositivo, en el cual las personas entre las que existe un conflicto encuentran una solución procurando el beneficio de ambas partes con la colaboración de un tercero, que podría ser cualquier persona.

Se trata de la intervención de un tercero imparcial que no tiene poder de decisión, y sólo ayuda a las partes a alcanzar voluntariamente un arreglo

mutuo. El mediador es un facilitador que busca intereses mutuos de las partes en conflicto, en donde ambas partes deberán participar para alcanzar un acuerdo.

De esto se desprende que el mediador no es un juez, sino que son las partes las que lograrán el acuerdo para la solución del conflicto, razón por la cual el mediador tendrá la obligación de allegarse de la información necesaria para conocer el contexto cultural de las partes, los conflictos en los que estén inmersos y sus requerimientos.

La ventaja de este mecanismo estriba en que el mediador será seleccionado por las partes con antelación sin tener que revestir de alguna característica en particular, y en que el procedimiento será el que aquéllas señalen sin ninguna intervención.

Al final del proceso de mediación se obtiene un acuerdo, que es resultado de las diferentes posibilidades dadas por las partes, y permite que se cumplan las expectativas de ambas y se satisfagan sus pretensiones.

Quizá la desventaja y el riesgo tanto para la protección de los derechos a un medio ambiente sano, la salud, como para el medio ambiente en sí mismo es que no existe forma alguna en que pueda forzarse su cumplimiento, sea oral o escrito, sino que depende de la buena fe de quienes intervienen.

Sin embargo a pesar de ello, quienes promueven dicho mecanismo resaltan sus beneficios: falta de formalidades, agilidad para su realización, promoción del “valor de la palabra”, creando una cultura de convivencia que restaura el tejido social, al basarse en la responsabilidad, en el sentido común y en la confianza de las partes.

Al mismo tiempo, aproxima a los ciudadanos a la justicia; fortalece tanto la cooperación entre particulares o entre éstos y el Estado como el diálogo y la comunicación, y resulta ser más económico, además de que no tiene por objeto obtener un ganador, sino un balance entre las necesidades de cada parte, y, finalmente, las partes deciden si es o no confidencial la información vertida en ella.<sup>2</sup>

En síntesis, Martha Eugenia Lezcano recalca las siguientes características jurídicas y sociales de la mediación:<sup>3</sup>

- Es un acto comunicativo donde se logra identificar el problema y su solución.

<sup>2</sup> Lezcano Miranda, Martha Eugenia, *La justicia de todos. Mecanismos alternativos de solución de conflictos*, 3a. ed., Colombia, Biblioteca Jurídica Diké, 2016, pp. 114, 115 y 117.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp 116 y 117.

- Existe un tercero ajeno al problema que adopta una posición neutral y objetiva, en la medida en que no está involucrado en el conflicto y facilita la búsqueda de un camino adecuado para todos.
- Los mediadores no resuelven el problema, pero ayudan a pensar en otros caminos que permitan a las partes resolver el conflicto.
- Reconoce al otro sin agresiones.
- Los resultados y beneficios se obtienen de la cooperación.
- El mediador puede ser cualquier persona.
- No hay proceso específico.
- Se puede cobrar o no por el servicio prestado.
- Puede ser un procedimiento confidencial.

En lo que respecta al ámbito internacional, la mediación es contemplada en algunos organismos, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención sobre los Cursos de Agua de 1997, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono y la Comisión Internacional Conjunta, pero aquélla ha sido muy poco utilizada.<sup>4</sup>

Algunas de las características específicas de la mediación ambiental son:<sup>5</sup>

- a) Flexibilidad. Aparte de carecer de la rigidez formal o procedimental que sí posee la codificación, en la mediación las partes pueden cambiar de parecer en cualquier momento si la manera en que se lleva ésta no les es pertinente.
- b) La ya mencionada confidencialidad.
- c) Colaborativa. Las partes son las que irán construyendo el procedimiento.
- d) Imparcialidad total del mediador. Le corresponderá balancear la participación de las partes sin emitir juicio alguno, siendo aquéllas las que llevarán en todo momento las riendas.
- e) Cualificación técnica del mediador. Con experiencia en la materia o con acceso a especialistas que provean de los conocimientos necesarios en la cuestión ambiental planteada.

---

<sup>4</sup> Uribe Vargas, Diego *et al.*, *Derecho internacional ambiental*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia, 2010, p. 317.

<sup>5</sup> Mondéjar Pedreño, Remedios, *Mediación ambiental. Recursos y experiencias*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 58 y 59.

En lo que atañe a las partes, es muy fácil que, al tener tal cantidad de libertad, caigan en algunos supuestos que nublen el buen cauce de la mediación, y son los siguientes:<sup>6</sup>

1. Criterio de justicia. Se suscita cuando una de las partes distorsiona este concepto al creer que los acuerdos obtenidos van en detrimento suyo desproporcionadamente, buscando beneficios que cubran sus propios intereses.
2. Criterio de honestidad. Al tener la convicción de que la contraparte carece de la buena fe necesaria, perdiendo así un trato objetivo para con ella.
3. Criterio de subjetividad. Una de las partes rechaza de tajo las propuestas de la otra por el solo hecho de provenir de ella.
4. Criterio de rigidez. Ocurre si cualquiera de las partes se niega a ceder alguna pretensión por menos costosa que fuera en comparación con los resultados del acuerdo o los de un procedimiento jurisdiccional basados en una actitud de necedad.
5. Criterio de negociación. Las partes toman una actitud de enfrentamiento o competitiva, de ganar o perder.
6. Criterio cultural. Surge al haber prejuicios entre las partes respecto de concepciones erróneas derivadas de su idiosincrasia.
7. Criterio de debilidad. Provocado por barreras institucionales que limitan la comunicación y la libertad de las partes.
8. Criterio de intereses múltiples. En el caso de que las partes tengan tal cantidad de pretensiones que no tienen todas unas representaciones en la mediación o la oportunidad de obtener beneficios.
9. Criterio de incomunicación. Cuando las partes no logran avanzar en la discusión o se estancan en alguna cuestión o pretensión.

La mediación constará de las siguientes fases principales:<sup>7</sup>

1. Análisis del proceso. Se debe llevar a cabo un estudio profundo y detallado de la problemática a tratar, tanto social como técnico, y del contexto de las partes, para evaluar si podrá o no practicarse la mediación y la manera en que ésta se pueda realizar.
2. Diseño del proceso. Conforme a la etapa anterior, se delimitará toda la estructura de la mediación y sus momentos, como las convocatorias, las reuniones, las reglas y demás.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 59-62.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 66-73.

3. Conducción del proceso. Es la materialización de la fase anterior. El papel del mediador es de vital importancia aquí, por lo que es necesario que, independientemente de lo ya descrito, cuente con los conocimientos especializados en la metodología para la conducción de discusiones grupales. Como mínimo deberá velar por que se cumpla con estas diligencias:
  - a) Audiencia de las partes, donde todos los puntos de vista e intereses sean escuchados.
  - b) Presentación de información técnica necesaria para la toma de decisiones.
  - c) Generación de opciones.
  - d) Toma de decisiones. El mediador debe dar a conocer las formas para alcanzarlas, tomando en cuenta siempre el consenso y sin perder de vista su neutralidad.
  - e) Registro. Todo lo actuado deberá tener constancia, por lo que alguna persona tiene que ser designada para tales efectos, quien además no alterará dato alguno para beneficio de alguna de las partes.
  
4. Consecución e implementación del acuerdo. Esta labor le corresponde al mediador, y tiene la carga de no hacer perder la confianza de las partes para con él. Su tarea se divide en tres aspectos:
  - a) Velar por que los acuerdos sean de posible realización, tomando en cuenta los recursos económicos, humanos y legales.
  - b) Que las partes otorguen el compromiso de cumplir con lo pactado, preferentemente a través de la firma del acuerdo.
  - c) Dar un seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, buscando que cada una de las partes se sienta satisfecha con ellos y que no existe violación alguna o queja.

En cuanto a la manera en la que se da la mediación, Raymundo P. Gándara atribuye su formulación a las disposiciones legales aplicables que la reglamentan. Asimismo, resalta su efectividad y eficacia en los casos en los que aquélla se plantea antes de un proceso judicial.<sup>8</sup>

También se habla de una *cultura de la justicia*, que busca privilegiar el convenio sobre el combate o el litigio, lo que favorece la posibilidad de encontrar una solución alterna a la vía jurisdiccional, haciendo uso de la re-

---

<sup>8</sup> Gándara, Raymundo P., *Teoría del acto de mediar*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., 2009, p. 28.



flexión, el buen juicio, el sentido común, así como del cálculo del perjuicio-beneficio y del costo-beneficio.<sup>9</sup>

No hay que dejar de tomar en cuenta que estos artículos fueron reformados en 2011 y 2008, respectivamente, por lo que la importancia que revisten los mecanismos en comento como consecuencia del cambio que significaron los derechos humanos dentro del sistema jurídico se ve dimensionada al representar teóricamente una opción tanto para las empresas como para los particulares y las autoridades, para dar con una solución ágil a los problemas ambientales que se presenten.

Por otro lado, algo que se debe contemplar y discutir al respecto es que bajo el enfoque de los derechos humanos encontramos que todas las personas tenemos derecho a vivir en un *medio ambiente sano*, por lo que en un primer momento todos tendríamos la facultad para exigir que se nos garantice este derecho solicitando la acción del Estado *para impedir un daño ambiental*.

En general, la protección de los derechos humanos por la vía jurisdiccional no representa mayor complicación, puesto que la persona que exige la protección de esos derechos es a quien se le vulneran directamente, por lo que procesalmente puede comprobar el daño a su “interés jurídico”; sin embargo, tratándose del *derecho al medio ambiente sano* la situación es más compleja, debido a que el concepto de “medio ambiente” no es algo específico y limitado, sino que se entiende como el conjunto de ecosistemas que a su vez están conformados por diferentes elementos interdependientes que interactúan entre sí, por lo que la alteración de alguno de estos elementos implicaría una perturbación a dicho ecosistema.

Lo anterior significa que *el daño ocasionado lo sufría el medio ambiente de forma directa*, lo que le representaba un problema a la persona que acudía al órgano jurisdiccional, ya que se le exigía que demostrara su interés jurídico, y al no poder hacerlo por no ser propietaria de los elementos naturales que se estaban afectando se le desechaba la acción ejercida.

Del examen anterior se podía deducir que resulta difícil acceder a las instancias procesales que permitan proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos antes mencionados, pues las acciones ejercidas serían desechadas sin haber sido estudiadas de fondo al no haber acreditado un “interés”, lo que podría acarrear consecuencias graves tanto para el medio ambiente como para las comunidades que se encuentran en contacto con estos ecosistemas.

Al respecto, el doctor Benjamín Revuelta Vaquero plantea el siguiente cuestionamiento: dado que la pretensión de quien acude al órgano jurisdic-

---

<sup>9</sup> *Idem.*

cional es que se determine la existencia o el riesgo de una afectación a su derecho humano a un medio ambiente sano, lo que evidentemente es de su interés, y procesalmente se le exige que demuestre la existencia de un daño a su interés jurídico o legítimo para poder estudiar su pretensión, ¿no resulta lógicamente contradictorio, o incluso absurdo, que se le pida al gobernado prácticamente resolver, demostrar y justificar aquello por lo que acudió a la autoridad?<sup>10</sup>

Aunque, por otra parte, de abrirse la posibilidad a que cualquier persona pudiera demandar a las empresas y a la autoridad por violaciones al derecho humano a disfrutar de un medio ambiente sano, esto podría representar una mayor saturación del sistema jurídico, e incluso de las vías no jurisdiccionales a las que nos estamos refiriendo, e incluso la posibilidad de que se dé el llamado “chantaje verde”. Por ello, es importante acudir a la justicia de la paz en materia ambiental.

## V. CONCLUSIONES

Un derecho fundamental del que gozamos es a disfrutar de un medio ambiente sano, lo cual nos lo garantiza el artículo 4o. constitucional.

Para hacer efectiva tal garantía humana se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual busca hacer exigible este derecho por medio de procesos judiciales y administrativos a través de la reparación y la compensación, que son establecidos por la misma Ley como mecanismos que son una vía de tutela judicial efectiva para garantizar el ya mencionado derecho humano, con medidas como el pago por indemnización a cargo del contaminador, las acciones procesales para exigir la responsabilidad ambiental ante órganos jurisdiccionales y el derecho a utilizar medios alternativos de solución de controversias en materia ambiental.

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental prevé la mediación y la conciliación como los medios alternativos de solución de controversias en materia ambiental, que busca privilegiar el convenio sobre el combate o el litigio, lo que favorece la posibilidad de encontrar una solución alterna a la vía jurisdiccional, haciendo uso de la reflexión, el buen juicio, el sentido común, así como del cálculo del perjuicio-beneficio y costo-beneficio, ya que la responsabilidad ambiental derivada del daño ocasionado al medio ambiente busca que quien lo cause será responsable de repararlo, con lo

---

<sup>10</sup> Revuelta Vaquero, Benjamín *et al.*, *Derecho, medio ambiente y cambio climático*, México, Editorial VLex, 2019.

cual se fortalece y resalta la importancia del derecho humano a un ambiente sano.

Lo anterior es así, ya que se pretende contribuir a desahogar el exceso de trabajo que hay en todos los órganos de impartición de justicia y proporcionarles a las personas un desenlace a los conflictos que afectan su esfera jurídica, en el que todos los interesados en el asunto puedan quedar satisfechos, con la finalidad de obtener el mejor resultado en el menor tiempo posible.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDESA SALZMANN, Antonio, *El control internacional de la aplicación de los acuerdos ambientales universales*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- DÍAZ LÓPEZ, Rosa María y ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Derecho procesal ambiental*, Tirant lo Blanch, 2020.
- FITZMAURICE, Malgosia A., *International Protection of the Environment*, Recueil des Cours, tomo 293, The Hague, The Hague Academy of International Law, 2002.
- GÁNDARA, Raymundo P., *Teoría del acto de mediar*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2009.
- LEZCANO MIRANDA, Martha Eugenia, *La justicia de todos. Mecanismos alternativos de solución de conflictos*, 3a. ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké, 2016.
- MONDÉJAR PEDREÑO, Remedios, *Mediación ambiental. Recursos y experiencias*, Madrid, Dykinson, 2014.
- ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín *et al.*, *Derecho, medio ambiente y cambio climático*, México, Editorial VLex, 2019.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Derecho a un medio ambiente sano. Su dimensión colectiva y tutela efectiva*. Primera Sala, tesis aislada 1a. CCXCII/2018 (10a.).
- ÚRIBE VARGAS, Diego *et al.*, *Derecho internacional ambiental*, Colombia, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010.